



ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES

ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΣΤΟΥΣ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΟΥΣ
ΕΛΕΓΧΟΥΣ



Αγγελική Μέστρου
Απόφοιτος του τμήματος Δημόσιας Διοίκησης
Παντείου Πανεπιστημίου

Πτυχιακή Εργασία που εκπονείται στα πλαίσια του Π.Μ.Σ.
«Φορολογία και Ελεγκτική» του Τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του
Παντείου Πανεπιστημίου

ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ: ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
ΑΝΑΣΤΑΣΙΟΣ Δ. ΤΣΑΜΗΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ : ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
ΑΝΑΣΤΑΣΙΟΣ Δ. ΤΣΑΜΗΣ

ΥΠΟΨΗΦΙΟΣ ΔΙΔΑΚΤΩΡ
ΑΝΔΡΕΑΣ ΚΟΥΤΟΥΠΗΣ

ΑΘΗΝΑ, Ιούνιος 2007



ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
PANTEION UNIVERSITY OF SOCIAL AND POLITICAL SCIENCES

ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ

Π.Μ.Σ.: ΦΟΡΟΛΟΓΙΑ ΚΑΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ

ΕΠΩΝΥΜΟ : ΜΕΣΤΡΟΥ

ΟΝΟΜΑ : ΑΓΓΕΛΙΚΗ

ΘΕΜΑ ΠΤΥΧΙΑΚΗΣ ΕΡΓΑΣΙΑΣ:

ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΣΤΟΥΣ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΟΥΣ ΕΛΕΓΧΟΥΣ



ΥΠΕΥΘΥΝΟΣ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑΤΟΣ: ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
ΑΝΑΣΤΑΣΙΟΣ ΤΣΑΜΗΣ

ΕΠΙΒΛΕΠΩΝ : ΑΝΑΠΛΗΡΩΤΗΣ ΚΑΘΗΓΗΤΗΣ
ΑΝΑΣΤΑΣΙΟΣ ΤΣΑΜΗΣ

: ΥΠΟΨΗΦΙΟΣ ΔΙΔΑΚΤΩΡ
ΑΝΔΡΕΑΣ ΚΟΥΤΟΥΠΗΣ

Ιούνιος 2007

ΔΗΛΩΣΕΙΣ

1. Αυτή η εργασία δεν έχει γίνει παλαιότερα αποδεκτή για την απόκτηση άλλου τίτλου, ούτε υποβάλλεται ταυτόχρονα για την απόκτηση οποιουδήποτε άλλου τίτλου.
2. Αυτή η εργασία είναι προϊόν προσωπικής μου, ανεξάρτητης εργασίας και έρευνας, εκτός από τα σημεία όπου δηλώνεται ευκρινώς.
3. Όλα τα αυτολεξεί αποσπάσματα διακρίνονται με τη χρήση εισαγωγικών σημείων και οι πηγές οποιωνδήποτε πληροφοριών αναφέρονται με συγκεκριμένο τρόπο.

Υπογραφή:

Μέστρου Αγγελική

Ημερομηνία: Πέμπτη, 28 Ιουνίου 2007

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Πρωτίστως, θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον ακαδημαϊκό μου σύμβουλο και υποψήφιο διδάκτωρ του τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Παντείου Πανεπιστημίου κ. Αντρέα Κουτούπη, για την αμέριστη υποστήριξη και βοήθεια που μου προσέφερε καθ' όλη τη διάρκεια εκπόνησης της παρούσας ερευνητικής προσπάθειας.

Επίσης, θα επιθυμούσα να εκφράσω τη βαθύτερη ευγνωμοσύνη μου σε όλους τους καθηγητές μου, τόσο στο προπτυχιακό όσο και στο μεταπτυχιακό επίπεδο σπουδών μου, για τις γνώσεις με τις οποίες με εφοδίασαν, αλλά και για τις κατευθύνσεις που μου έδωσαν.

Τις ειλικρινείς μου ευχαριστίες θα ήθελα να εκφράσω ιδιαίτερα στον καθηγητή μου, κ. Τσάμη Αναστάσιο, καθηγητή του τμήματος Δημόσιας Διοίκησης του Πάντειου Πανεπιστημίου, για την εμπιστοσύνη που επέδειξε στις ικανότητές μου, το μέγιστο δώρο που ένας ακαδημαϊκός μπορεί να προσφέρει στους σπουδαστές του.

Σε αυτό το σημείο, θα επιθυμούσα να αναφερθώ με ευγνωμοσύνη στα στελέχη της Τελωνειακής Διοίκησης και ιδιαίτερα στην κυρία Ειρήνη Γιαλούρη, Προϊσταμένη του Τμήματος Δ' Ανάλυσης Κινδύνου της 33^{ης} Διεύθυνσης Ελέγχου Τελωνείων καθώς και στους τελωνειακούς επόπτες και ελεγκτές των Τελωνείων Αθηνών και Οиноφύτων που με ιδιαίτερο ενδιαφέρον συμμετείχαν και ανταποκρίθηκαν στην ερευνητική μου προσπάθεια, για τη βοήθειά τους και την προθυμία τους να μοιραστούν μαζί μου τις απόψεις και τις εμπειρίες τους.

Τελευταίες, αλλά εξίσου σημαντικές, είναι και οι ευχαριστίες που θα ήθελα να εκφράσω σε όλους τους φίλους μου και τους συναδέλφους μου, που με στήριξαν και συνεχίζουν να με στηρίζουν σε όλες τις προσπάθειες και πρωτοβουλίες που αναλαμβάνω.

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Σε μια εποχή όπου η αβεβαιότητα αυξάνεται συνεχώς και αναδύονται νέοι κίνδυνοι, ένας όλο και αυξανόμενος αριθμός περιστατικών-κινδύνων πλήττει τις σύγχρονες επιχειρήσεις καθιστώντας τη διαχείριση κινδύνου (risk management) μια “σε άνθιση βιομηχανία” (booming industry). Η διαχείριση κινδύνου αποτελεί ένα διοικητικό εργαλείο, το οποίο συμβάλλει στη διασφάλιση της εταιρικής “υγείας”, στην προστασία των περιουσιακών στοιχείων του οργανισμού, στη διατήρηση της ευημερίας της επιχείρησης και επιτρέπει την αποτελεσματική αξιοποίηση των ευκαιριών στην ανταγωνιστική αγορά.

Στη συγκεκριμένη μελέτη, αρχικά, γίνεται μια προσπάθεια προσέγγισης της διαχείρισης κινδύνου από θεωρητική σκοπιά. Τα θέματα που αποτελούν αντικείμενο ενδιαφέροντος σχετίζονται με την έννοια, τα χαρακτηριστικά και τους βασικούς τύπους των επιχειρηματικών κινδύνων, την έννοια και τα συστατικά στοιχεία της διαχείρισης κινδύνου, τα μοντέλα και τις μεθόδους ανάπτυξης διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου, τη σπουδαιότητα του εσωτερικού ελέγχου στη διαχείριση κινδύνου καθώς και την ανάγκη εφαρμογής των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου στο δημόσιο τομέα.

Έπειτα, έχοντας εξετάσει ενδελεχώς τη διαχείριση επιχειρηματικού κινδύνου σε θεωρητικό πλαίσιο, αναφέρονται και “συζητούνται” τα αποτελέσματα της ποιοτικής έρευνας που διεξήχθη στην Ελληνική Τελωνειακή Υπηρεσία με τη μέθοδο της προσωπικής συνέντευξης (in-depth interview). Αντικειμενικός σκοπός της παρούσας μελέτης είναι η καταγραφή της στάσης της ελληνικής τελωνειακής διοίκησης απέναντι στους κινδύνους που απειλούν τους στόχους της και ειδικότερα η διερεύνηση του εάν η ελληνική τελωνειακή διοίκηση και τα τοπικά τελωνεία εφαρμόζουν τεχνικές ανάλυσης κινδύνου κατά τη διεξαγωγή των τελωνειακών ελέγχων.

Η κατανόηση των λόγων που επιβάλλουν την εφαρμογή των διαδικασιών διαχείρισης και τεχνικών ανάλυσης κινδύνου στα ελληνικά τελωνεία, ο προσδιορισμός της έννοιας και της σπουδαιότητας της ανάλυσης κινδύνου στους τελωνειακούς ελέγχους, η περιγραφή του τρόπου με τον οποίο διεξάγεται η ανάλυση των τελωνειακών κινδύνων, ο καθορισμός του βαθμού ευαισθητοποίησης των τελωνειακών ελεγκτών αναφορικά με την αναγκαιότητα λήψης μέτρων διαχείρισης κινδύνου, η παρουσίαση των μέσων ελέγχου που διαθέτουν τα ελληνικά τελωνεία, καθώς και η προετοιμασία της ελληνικής τελωνειακής διοίκησης στις αλλαγές που θα επέλθουν με την εγκαθίδρυση του κοινοτικού τελωνειακού συστήματος διαχείρισης κινδύνου, αποτελούν, ενδεικτικά, ορισμένα από τα θέματα που αποτέλεσαν αντικείμενο διερεύνησης, στα πλαίσια της παρούσας μελέτης.

Λέξεις Κλειδιά: Κίνδυνος, Διαχείριση Κινδύνου (Risk Management), Ανάλυση Κινδύνου (Risk Analysis), Τελωνειακοί Έλεγχοι, Τελωνείο, Τελωνειακή Ένωση, Ελληνική Τελωνειακή Υπηρεσία

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

Δηλώσεις	i
Ευχαριστίες	ii
Περίληψη	iii
Πίνακας Περιεχομένων	iv
Πίνακες και Διαγράμματα	vi
Συντομογραφίες	vii

ΚΕΦΑΛΑΙΟ Ι: ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Κίνδυνοι και Διαχείριση Κινδύνου	1
2. Ερευνητικός Στόχος	1
3. Μεθοδολογία Έρευνας	2
3.1.Βιβλιογραφική Αναφορά	2
3.2 Ερευνητική Μέθοδος	3
4. Η Τελωνειακή Ένωση	5
5. Η Ελληνική Τελωνειακή Υπηρεσία	6
5.1. Ιστορική Αναδρομή.....	6
5.2. Αποστολή	8
5.3. Οργάνωση	8
5.4. Αρμοδιότητες	9
5.5. Στόχοι	10
6. Η Δομή της Εργασίας	14

ΚΕΦΑΛΑΙΟ ΙΙ: ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

1. Κίνδυνος	16
2. Επιχειρηματικός Κίνδυνος	16
3. Κατηγορίες Επιχειρηματικού Κινδύνου	17
4. Διαχείριση Επιχειρηματικού Κινδύνου.....	18
5. Μεθοδολογίες και Μοντέλα Διαχείρισης Επιχειρηματικού Κινδύνου	20

6. Διαχείριση Κινδύνου και Εσωτερικός Έλεγχος.....	21
7. Διαχείριση Κινδύνου στο Δημόσιο Τομέα.....	23
8. Διαχείριση Κινδύνου στα Τελωνεία.....	24
8.1. Ανάγκη Εφαρμογής της Διαχείρισης Κινδύνου στα Τελωνεία....	24
8.2. Ορισμοί Βασικών Τελωνειακών Εννοιών.....	25
8.3. Πρότυπο Διαχείρισης Κινδύνου Διακοινοτικής Ισχύος.....	26
8.4. Κοινοτικό Τελωνειακό Σύστημα Διαχείρισης Κινδύνου	31

ΚΕΦΑΛΑΙΟ III: ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΣΤΟΥΣ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΟΥΣ ΕΛΕΓΧΟΥΣ

1. Βασικοί λόγοι που επέβαλαν την εφαρμογή της Ανάλυσης Κινδύνου στα Ελληνικά Τελωνεία	34
2. Τι είναι και σε τι στοχεύει η Ανάλυση Κινδύνου	35
3. Ο ρόλος της πληροφορίας	36
4. Τα στάδια της Ανάλυσης Κινδύνου	38
5. Εθνικό Πληροφοριακό Σύστημα Ανάλυσης Κινδύνου	40
6. Τελωνειακοί Έλεγχοι Βασισμένοι στην Ανάλυση Κινδύνου	46
7. Βασικές αλλαγές που θα επέλθουν στη διαδικασία Ανάλυσης Κινδύνου...49	

ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ – ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ – ΣΥΝΕΙΣΦΟΡΑ – ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΓΙΑ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ

1. Συμπεράσματα - Προτάσεις	51
2. Συνεισφορά	56
3. Κατευθύνσεις για μελλοντική Έρευνα.....	57

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ – ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ - INTERNET

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΠΙΝΑΚΕΣ ΚΑΙ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΑ

Πίνακες

1. Τελωνειακοί Στόχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης 6
2. Ο Δημοσιονομικό – Οικονομικός και Κοινωνικός Ρόλος των Τελωνείων 10
3. Κατηγορίες και Παραδείγματα Επιχειρηματικού Κινδύνου 18

Διαγράμματα

1. Διαδικασία Διαχείρισης Κινδύνου στα Τελωνεία..... 27
2. Οργανωτική Δομή Τελωνείων 28
3. Διαδικασία Περιγραφής του Κινδύνου 39
4. Διαδικασία Ανάλυσης Κινδύνου στα Τελωνεία 45

ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΕΣ

Ε.Δ.Ε.	= Ενιαίο Διοικητικό Έγγραφο
Ε.Ε.	= Ευρωπαϊκή Ένωση
Ε.Κ.	= Ευρωπαϊκή Κοινότητα
ΕΛΥΤ	= Ελεγκτική Υπηρεσία Τελωνείων
Ε.Φ.Κ.	= Ειδικός Φόρος Κατανάλωσης
Κ.Α.Π.	= Κοινή Αγροτική Πολιτική
Κ.Δ.	= Κοινό Δασμολόγιο
Ο.Π.Σ.Τ.	= Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Τελωνείων
Ο.Σ.Ε.Π.	= Οργανισμός Συνεργασίας χωρών Ευξείνου Πόντου
Π.Ο.Τ.	= Παγκόσμιος Οργανισμός Τελωνείων
Σ.Ε.Ε.	= Σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου
ΥΠ.Ε.Ε.	= Υπηρεσία Ειδικών Ελέγχων
Φ.Π.Α	= Φόρος Προστιθέμενης Αξίας
Α.Μ.	= Αμοιβαία Διοικητική Συνδρομή
AFIS	= Anti Fraud Information System
CEN	= Customs Enforcement Network
CIS	= Customs Information Systems
COSO	= The Committee Of Sponsoring Organizations of the treadway commission
DSS	= Desicion Support Subsystem
EUR-LEX	= European Union Law
IIA	= Institute of Internal Auditors
MARINFO	= Marine Information Organization
OLAF	= European Anti-Fraud Office
SECI	= Southeast European Cooperative Initiative
TARIC	= Tariff International Code
TIR	= Transport International Road

ΚΕΦΑΛΑΙΟ I: ΕΙΣΑΓΩΓΗ

1. Κίνδυνοι και Διαχείριση Κινδύνου

Η σημερινή εποχή χαρακτηρίζεται από την παγκόσμια απελευθέρωση του εμπορίου, τη γενίκευση των οικονομικών πολιτικών της αγοράς, την ανάδυση νέων σημαντικών αγορών και τις βαθιές αλλαγές στη φύση της εργασίας και στους τρόπους παραγωγής. Όλες αυτές οι αλλαγές γενούν μεγαλύτερους κινδύνους, οι οποίοι παραμονεύουν πια, σε κάθε δραστηριότητα των οργανισμών. Στο σημερινό, λοιπόν, ταχύτατο, τρομερά πολύπλοκο και ασύλληπτων διαστάσεων παγκοσμιοποιημένο χωριό, μια ανακοίνωση ότι μια ακόμη εταιρεία “σκόνταψε” σε μια κρίση μοιάζει τόσο συνηθισμένη που δεν προκαλεί πλέον έκπληξη και απορία στα μάτια του κόσμου που την πληροφορείται.

Το γεγονός, ότι ένας οργανισμός ή μια εταιρεία μπορεί να βρεθεί ξαφνικά και βίαια στην καρδιά ενός σοβαρού κινδύνου, συνιστά μια τεράστια αλλαγή σε σχέση με το περιβάλλον μέσα στο οποίο αναπτύσσει τις δραστηριότητές του. Πρόκειται, δε, για μια αποσταθεροποιητική εμπειρία, τόσο γιατί επιφυλάσσει εκπλήξεις, όσο και γιατί δεν μπορεί πάντα να είναι ελεγχόμενη. Το πιο σημαντικό “τέστ” για τον οργανισμό αποτελεί ο τρόπος με τον οποίο θα αντιδράσει και θα χειριστεί την κατάσταση κατά τη διάρκεια εκδήλωσης του κινδύνου. Κακός χειρισμός της κατάστασης, σε περιπτώσεις κινδύνων μεγάλων διαστάσεων, μπορεί να προκαλέσει οδυνηρές επιπτώσεις σε ανθρώπινες ζωές, στη φήμη, στα κέρδη, την ιδιοκτησία και στη συνολική υγεία της επιχείρησης ή της εθνικής οικονομίας.

Η αποτελεσματική διαχείριση των κινδύνων (risk management) μπορεί να διασφαλίσει ότι ένας σοβαρός κίνδυνος ή μια σειρά κινδύνων δεν θα εκτροχιάσουν τον οργανισμό από τους στρατηγικούς του στόχους. Το κρίσιμο ερώτημα, λοιπόν, που προκύπτει είναι κατά πόσον οι εταιρείες και οι οργανισμοί έχουν συνειδητοποιήσει την ανάγκη προετοιμασίας τους για την εμφάνιση ενός πιθανού κινδύνου, έτσι ώστε να προβούν στις κατάλληλες ενέργειες που θα συμβάλλουν είτε στην αποφυγή του, είτε στην έγκαιρη και αποτελεσματική αντιμετώπισή του.

2. Ερευνητικός Στόχος

Ο γενικός στόχος της παρούσας ερευνητικής προσπάθειας συνίσταται στη διερεύνηση του εάν η ελληνική τελωνειακή διοίκηση και τα τοπικά τελωνεία κατά την διενέργεια των τελωνειακών ελέγχων εφαρμόζουν διαδικασίες διαχείρισης κινδύνου και συγκεκριμένα τεχνικές ανάλυσης κινδύνου, προκειμένου να αντιμετωπίζουν επιτυχώς τους κινδύνους που απειλούν τα δημοσιονομικά συμφέροντα του κράτους, τη δημόσια ασφάλεια και υγεία καθώς και τη διεξαγωγή του νόμιμου και υγιούς εμπορίου.

3 Μεθοδολογία Έρευνας

Η διαχείριση κινδύνου συνιστά νέα μέθοδο βέλτιστης πρακτικής για την διενέργεια των τελωνειακών ελέγχων στα Ελληνικά Τελωνεία. Η εφαρμογή των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου διασφαλίζει ότι οι τελωνειακοί κίνδυνοι αναγνωρίζονται, αξιολογούνται και αντιμετωπίζονται σε συνεχή και συστηματική βάση. Επίσης, η ανάλυση κινδύνου επιτρέπει τον προσδιορισμό και την ποσοτικοποίηση των κινδύνων, με απώτερο σκοπό την ελαχιστοποίησή τους.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμη η παρουσίαση των βασικών θεμάτων που σχετίζονται με την ερευνητική μέθοδο και τεχνικές διεξαγωγής της παρούσας μελέτης. Έτσι, στην ενότητα αυτή περιγράφεται η βιβλιογραφική αναφορά της έρευνας καθώς και η ερευνητική μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε για την κατανόηση της διαχείρισης και των τεχνικών ανάλυσης κινδύνου στους τελωνειακούς ελέγχους.

3.1 Βιβλιογραφική Αναφορά

Προκειμένου να επιτευχθεί ο ερευνητικός στόχος, επιχειρήθηκε η αναζήτηση σχετικής βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας, ώστε, αφενός μεν να κατανοηθεί η διαχείριση κινδύνου (risk management) ως έννοια του σύγχρονου management και αφετέρου, να μελετηθεί η προσέγγιση και τα ερευνητικά αποτελέσματα άλλων ερευνητών που έχουν ασχοληθεί τόσο με τη διαχείριση κινδύνου σε γενικά πλαίσια, όσο και με τη διαχείριση κινδύνου στα τελωνεία και δη την ανάλυση κινδύνου στους τελωνειακούς ελέγχους, η οποία αποτελεί και το σημείο εστίασης στην παρούσα ερευνητική προσπάθεια.

Στην διεθνή βιβλιογραφία η έννοια της διαχείρισης κινδύνου είναι πολύ διαδεδομένη, αφού μπορεί κανείς να εντοπίσει μια πληθώρα θεμάτων αναφορικά με αυτήν. Επίσης, οι κυβερνήσεις πολλών κρατών έχουν θεσπίσει διαδικασίες διαχείρισης κινδύνου και συνιστούν στις επιχειρήσεις την υιοθέτηση βέλτιστων πρακτικών για την αποτελεσματική αντιμετώπιση ή αποφυγή του. Σημαντικές προσπάθειες έχουν γίνει και από επαγγελματικές οργανώσεις όπως είναι για παράδειγμα η Επιτροπή COSO¹. Αξίζει να σημειωθεί ότι σε πολλές χώρες (Ευρώπη, ΗΠΑ, Αυστραλία κλπ.) έχουν γίνει μελέτες αναφορικά με την ανάπτυξη διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων στα Τελωνεία και έχουν υιοθετηθεί μέθοδοι και μοντέλα που έχουν αρκετά κοινά σημεία με αυτά που εφαρμόζονται στις περιπτώσεις διαχείρισης επιχειρηματικού κινδύνου.

Στην Ελλάδα η διαχείριση κινδύνου είναι πιο διαδεδομένη στον Τραπεζικό τομέα, τόσο λόγω των επιταγών της Βασιλείας (Basel II) και του νόμου περί θέσπισης Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου όσο και λόγω της πειθαρχίας στους κανόνες που επιβάλλει ο νόμος περί εταιρικής διακυβέρνησης (Ν. 3016/02), οι αποφάσεις της επιτροπής κεφαλαιαγοράς και οι πράξεις του Διοικητή της τράπεζας της Ελλάδος (2438/ 98 και 2577/06).

¹“The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission”, www.coso.org

Ωστόσο, στην Ελλάδα, σε αντίθεση με ότι συμβαίνει στο εξωτερικό, παρουσιάζεται ένα ερευνητικό κενό σε ό,τι αφορά την διαχείριση επιχειρηματικού κινδύνου, τόσο σε γενικές γραμμές, όσο και ειδικότερα στον τελωνειακό κλάδο. Καμία ερευνητική προσπάθεια δεν έχει γίνει προκειμένου να διερευνηθεί εάν και κατά πόσο οι τελωνειακές αρχές έχουν συνειδητοποιήσει την ανάγκη διαχείρισης των κινδύνων, καθώς και τον τρόπο με τον οποίο περιγράφονται, αξιολογούνται και αντιμετωπίζονται οι κίνδυνοι κατά την διενέργεια των τελωνειακών ελέγχων.

Οι πληροφορίες που χρησιμοποιήθηκαν ως βάση για την θεωρητική και πρακτική προσέγγιση του ερευνητικού αντικείμενου είναι:

Συλλογή πρωτογενών στοιχείων

Η συλλογή των πρωτογενών στοιχείων πραγματοποιήθηκε με τη μέθοδο της προσωπικής συνέντευξης με τους υπαλλήλους και την προϊσταμένη του Τμήματος Ανάλυσης Κινδύνου της 33^η Διεύθυνσης Ελέγχου Τελωνείων “experts” που λόγω της διοικητικής τους θέσης, των γνώσεων και της εμπειρίας που διαθέτουν, μπορούν να συμβάλλουν στην αξιοπιστία των αποτελεσμάτων της έρευνας, εκφράζοντας τη γνώμη τους για τον τρόπο με τον οποίο συντελείται η διαχείριση κινδύνου στα τελωνεία και από τους τελωνειακούς επόπτες και ελεγκτές “users” δύο τοπικών Τελωνείων (Τελωνείο Αθηνών και Οινοφύτων) που διενεργούν ελέγχους επιλεκτικά, βάσει του συστήματος ανάλυσης κινδύνου.

Συλλογή δευτερογενών στοιχείων

Η συλλογή των δευτερογενών στοιχείων σε αυτήν την έρευνα ήταν το τελικό προϊόν μιας λεπτομερούς αναζήτησης πληροφοριών από διαφορετικές πηγές, οι σημαντικότερες εκ των οποίων ήταν: εγχειρίδια, άρθρα από επιστημονικά περιοδικά, πανεπιστημιακές μελέτες, μελέτες βέλτιστων πρακτικών Διαχείρισης Κινδύνου (COSO ERM, Turnbull Guidance, Πρότυπο Διαχείρισης Κινδύνου στα Τελωνεία), περιοδικά, εφημερίδες, διάφορες τράπεζες δεδομένων, το διαδίκτυο καθώς και νόμοι, διαταγές και κοινοτικά έγγραφα (Κανονισμοί, οδηγίες, αποφάσεις). Οι ανωτέρω πηγές καταγράφονται αναλυτικά στην βιβλιογραφία στο τέλος της παρούσας μελέτης.

3.2 Ερευνητική Μέθοδος

Η μέθοδος που χρησιμοποιήθηκε προκειμένου να συλλεχθούν πληροφορίες και στοιχεία αλλά και να γίνει αντιληπτός ο τρόπος διαχείρισης και οι τεχνικές ανάλυσης των κινδύνων που χρησιμοποιείται στους τελωνειακούς ελέγχους είναι η σε «βάθος συνέντευξη». Σύμφωνα με την μέθοδο αυτή ο ερευνητής πραγματοποιεί μια πρόσωπο με πρόσωπο συνέντευξη με τον ερωτώμενο προκειμένου να συλλεχθούν πληροφορίες που χαρακτηρίζονται από «ανεξάντλητο πλούτο, πολλές λεπτομέρειες και αποκάλυψη ουσιαστικών διαφοροποιήσεων που

είναι αδύνατον να συγκεντρωθούν διαφορετικά²). Αξίζει να σημειωθεί ότι οι διαταγές – οδηγίες που διαθέτουν τα τελωνεία αναφορικά με τον τρόπο αναγνώρισης, αξιολόγησης και αντιμετώπισης του κινδύνου είναι εμπιστευτικές και μη δημοσιεύσιμες εξαιτίας της πιθανότητας καταστρατήγησης του συστήματος ανάλυσης κινδύνου από συναλλασσόμενους που επιδιώκουν την με οποιονδήποτε τρόπο αποφυγή πληρωμής των δασμών και φόρων καθώς και την διατάραξη της νόμιμης ροής του εμπορίου. Συνεπώς, στα πλαίσια της παρούσας μελέτης, λόγω της φύσης του ερευνητικού αντικειμένου, κρίθηκε ότι η πλέον κατάλληλη προσέγγιση του θέματος μπορεί να γίνει με την «σε βάθος συνέντευξη».

Επίσης, για την διευκόλυνση της συνέντευξης και την αποτελεσματική συλλογή των πληροφοριών συντάχθηκε ένα ερωτηματολόγιο³, το περιεχόμενο του οποίου αποσκοπεί στην αποσαφήνιση της έννοιας και της σημασίας της ανάλυσης κινδύνου στους τελωνειακούς ελέγχους. Σημειώνεται ότι λόγω της σύνθεσης του “δείγματος” το ερωτηματολόγιο χωρίζεται σε δύο ενότητες (η πρώτη ενότητα αναφέρεται στους υπαλλήλους του Τμήματος Ανάλυσης Κινδύνου και η δεύτερη στους τελωνειακούς επόπτες και ελεγκτές) και περιλαμβάνει ανοιχτές ερωτήσεις που επικεντρώνονται τόσο σε θέματα ανάλυσης κινδύνου στα Τελωνεία όσο και στον τρόπο διενέργειας των τελωνειακών ελέγχων.

Συγκεκριμένα, μέσω της έρευνας επιδιώχθηκε να:

- ❖ Κατανοηθούν οι λόγοι που επέβαλαν την εφαρμογή της διαχείρισης κινδύνου και των τεχνικών ανάλυσης κινδύνου στα ελληνικά τελωνεία
- ❖ Προσδιοριστεί η έννοια και η σημασία της ανάλυσης κινδύνου στους τελωνειακούς ελέγχους
- ✚ Περιγραφούν τα στάδια και ο τρόπος με τον οποίο διεξάγεται η ανάλυση κινδύνου στα τελωνεία
- ❖ Καθοριστεί ο βαθμός ευαισθητοποίησης των τελωνειακών ελεγκτών αναφορικά με την αναγκαιότητα λήψης μέτρων διαχείρισης κινδύνου
- ❖ Παρουσιαστούν τα μέσα ελέγχου που διαθέτουν τα Τελωνεία για την διενέργεια των ελέγχων
- ❖ Προσδιοριστεί ο βαθμός και ο τρόπος προετοιμασίας των τελωνειακών ελεγκτών για την επιτυχή αντιμετώπιση ενός ενδεχόμενου κινδύνου.
- ❖ Καταγραφεί ο βαθμός παρακολούθησης και ανατροφοδότησης των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου στα τελωνεία.

Στην επόμενη ενότητα, κρίνεται ιδιαίτερα σκόπιμο να παρατεθούν κάποια στοιχεία που περιγράφουν και χαρακτηρίζουν την Ελληνική Τελωνειακή Υπηρεσία, τα οποία συνιστούν ένα περίπλοκο δίκτυο μεταβαλλόμενων δυνάμεων που συμβάλλει στη διαμόρφωση υψηλού επιπέδου αβεβαιότητας και επικινδυνότητας και, συνεπώς, καθιστά τον συγκεκριμένο κλάδο

² Σταθακόπουλος Βλάσης, «Μέθοδοι Έρευνας Αγοράς», Εκδόσεις: Α. Σταμούλης (1997), σελ 99-102

³ Βλ. Παράρτημα Ι σελ. 62

ιδιαίτερα επιρρεπή σε περιστατικά εμφάνισης σοβαρών κινδύνων. Η προσπάθεια αυτή προσανατολίζεται αρχικά στην περιγραφή της τελωνειακής ένωσης σε ευρωπαϊκό επίπεδο και, έπειτα, εξειδικεύεται στην περίπτωση του εν λόγω κλάδου στον ελλαδικό χώρο, ο οποίος αποτελεί και το αντικείμενο μελέτης στην παρούσα ερευνητική προσπάθεια.

1. Η ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΗ ΕΝΩΣΗ

Η τελωνειακή ένωση αποτέλεσε έναν από τους πρώτους ακρογωνιαίους λίθους της ΕΕ. Σύμφωνα με το άρθρο 23 της Συνθήκης της ΕΚ η τελωνειακή ένωση *«εκτείνεται στο σύνολο των εμπορευματικών συναλλαγών και περιλαμβάνει την απαγόρευση των εισαγωγικών και εξαγωγικών δασμών και όλων των φορολογικών επιβαρύνσεων ισοδύναμου αποτελέσματος μεταξύ των κρατών μελών, καθώς και την υιοθέτηση κοινού δασμολογίου με τις τρίτες χώρες»*.

Πράγματι, η δημιουργία της τελωνειακής ένωσης αποτέλεσε ένα από τα βασικά επιτεύγματα της ευρωπαϊκής ενοποίησης, αφού από την 1-1-1993 καταργήθηκαν όλοι οι τελωνειακοί έλεγχοι στα εσωτερικά σύνορα, διασφαλίζοντας τις τέσσερις βασικές αρχές της ενιαίας αγοράς: την ελεύθερη κυκλοφορία εμπορευμάτων, προσώπων, υπηρεσιών και κεφαλαίων⁴. Επίσης, η Τελωνειακή Ένωση αποτελεί το βασικό στοιχείο της κοινής αγοράς, η οποία θεσπίζεται⁵:

- ✓ την κατάργηση όλων των δασμών και περιορισμών μεταξύ των κρατών μελών
- ✓ τη δημιουργία κοινού δασμολογίου (Κ.Δ.), που εφαρμόζεται σε όλη την Ευρωπαϊκή Κοινότητα στα εμπορεύματα προέλευσης τρίτων χωρών
- ✓ την κοινή εμπορική πολιτική ως εξωτερική πτυχή της τελωνειακής ένωσης (η Κοινότητα μιλά με μία μόνο φωνή σε διεθνές επίπεδο).
- ✓ κοινές διαδικασίες και κανόνες, καθώς και ένα Ενιαίο Διοικητικό Έγγραφο (Ε.Δ.Ε.), σκοπός του οποίου ήταν να αντικαταστήσει τα διάφορα έγγραφα που χρησιμοποιούνταν έως τότε.

Ωστόσο, για τη δημιουργία μιας πραγματικής τελωνειακής ένωσης δεν αρκούσε μόνο η ύπαρξη ενός κοινού δασμολογίου, αλλά απαιτούνταν ακόμη η ενιαία εφαρμογή του με τους ίδιους κανόνες σε όλα τα κράτη μέλη. Για τα λόγο αυτό θεσπίστηκε ο Κοινοτικός Τελωνειακός Κώδικας⁶, ο οποίος συγκεντρώνει το σύνολο των διατάξεων του τελωνειακού δικαίου της Κοινότητας και αποσκοπεί στην αποφυγή διαφορετικής ερμηνείας στα διάφορα κράτη μέλη. Αυτό συνεπάγεται ότι όλες οι τελωνειακές διοικήσεις των κρατών μελών πρέπει να δρουν ομοιόμορφα, εφαρμόζοντας κοινή νομοθεσία στις συναλλαγές τους με τις τρίτες

⁴ European Committee, «The Custom Policy of European Union», (1999), p. 4-8

⁵ ec.europa.eu

⁶ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2913/1992

χώρες. Ο Τελωνειακός Κώδικας τροποποιήθηκε για τελευταία φορά τον Απρίλιο του 2005, με στόχο τον εκσυγχρονισμό και την απλούστευση των τελωνειακών διαδικασιών⁷.

Για την χάραξη της τελωνειακής στρατηγικής υπεύθυνα είναι τα κοινοτικά όργανα. Συγκεκριμένα, η Επιτροπή μέσω της Γενικής Διεύθυνσης «Φορολογία και Τελωνειακή Ένωση» είναι υπεύθυνη για τις πρωτοβουλίες που αφορούν την ανάπτυξη τελωνειακής πολιτικής, τη διατύπωση προτάσεων τελωνειακής νομοθεσίας και τη διασφάλιση συντονισμού μεταξύ των διοικήσεων των κρατών μελών. Η βασική τελωνειακή νομοθεσία και οι λοιπές πολιτικές που εφαρμόζουν τα τελωνεία, θεσπίζονται από το Συμβούλιο των Υπουργών και εγκρίνονται από το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο βάσει προτάσεων που διατυπώνει η Επιτροπή. Από την άλλη πλευρά, οι εθνικές τελωνειακές υπηρεσίες ευθύνονται για την καθημερινή εφαρμογή της νομοθεσίας και των πολιτικών που θεσπίζει η ΕΕ.

Είναι πλέον γεγονός ότι «η τελωνειακή ένωση έχει ολοκληρωθεί και η πιο εμφανής απόδειξη της ολοκλήρωσής της είναι η κατάργηση των τελωνειακών φυλακίων στα σύνορα μεταξύ των κρατών μελών και η εξάλειψη όλων των τελωνειακών διατυπώσεων στα εσωτερικά σύνορα⁸». Ο παρακάτω πίνακας περιγράφει επιγραμματικά τους στόχους που επιδιώκει να επιτύχει η κοινότητα μέσω των τελωνείων.

Πίνακας 1: Τελωνιακοί Στόχοι της Ευρωπαϊκής Ένωσης	
■	Ενίσχυση της ΕΕ
■	Προστασία του περιβάλλοντος
■	Υποστήριξη της ανάπτυξης της ΕΕ, της οικονομίας και της απασχόλησης
■	Προστασία της υγείας και της ασφάλειας των πολιτών της ΕΕ, της ασφάλειας των τροφίμων και της ασφάλειας των προϊόντων
■	Προστασία της υγείας και της ασφάλειας των πολιτών της ΕΕ, της ασφάλειας των τροφίμων και της ασφάλειας των προϊόντων
■	Προστασία της υγείας και της ασφάλειας των πολιτών της ΕΕ, της ασφάλειας των τροφίμων και της ασφάλειας των προϊόντων
■	Προστασία της υγείας και της ασφάλειας των πολιτών της ΕΕ, της ασφάλειας των τροφίμων και της ασφάλειας των προϊόντων
■	Προστασία της υγείας και της ασφάλειας των πολιτών της ΕΕ, της ασφάλειας των τροφίμων και της ασφάλειας των προϊόντων

3. Η ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

3.1. Ιστορική Αναδρομή⁹

Η Τελωνειακή Υπηρεσία έχει τις απαρχές της στη δεκαετία του 1830, στα χρόνια σύστασης του νεώτερου Ελληνικού κράτους, όπου μαζί με τον Ελληνικό Στρατό και το Πολεμικό Ναυτικό, αποτελεί μία από τις αρχαιότερες Υπηρεσίες. Η δημιουργία της υπηρεσίας κρίθηκε

⁷ Κανονισμός (ΕΚ) 648/2005

⁸ Μούσης Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική», 2001, σελ 57-75

⁹ Δ/ση 3^η Προσωπικού Τελωνείων, Τμήμα Ε' - www.gsis.gr/customs.htm

απαραίτητη προκειμένου να τεθούν σε εφαρμογή όλες οι διαδικασίες συγκέντρωσης των απαραίτητων πόρων για την ομαλή λειτουργία και την περαιτέρω οικονομική ανάπτυξη του νεοσύστατου Ελληνικού κράτους. Έτσι, στις 25 Μαρτίου του 1833 ιδρύεται το πρώτο Τελωνείο της Ελλάδος στη Σύρο και δύο χρόνια μετά ακολουθούν τα Τελωνεία Πειραιά, Ύδρας, Πάτρας και Ναυπλίου. Η Υπηρεσία ήταν ένοπλη με την παραδοσιακή στολή της εποχής εκείνης, είχε έφιππο τμήμα και χωριζόταν σύμφωνα με τα κρατούντα της εποχής εκείνης, σε δεκαρχίες και εξηνταρχίες και συνεπικουρείτο από το Στρατό και το Ειδικό Τμήμα Οροφυλακής στην καταπολέμηση του λαθρεμπορίου.

Το 1918 προσκαλείται και φτάνει αποστολή από το Υπουργείο Οικονομικών της Γαλλίας, η οποία σε συνεργασία με τις Ελληνικές Αρχές έθεσε τις βάσεις της νεώτερης Τελωνειακής Υπηρεσίας. Ειδικότερα, η Τελωνειακή Υπηρεσία υπαγόμενη στο Υπουργείο Οικονομικών αναδιοργανώνεται, με βάση το γαλλικό διοικητικό σύστημα, όπου δίνεται μεγαλύτερη έμφαση στον εισπρακτικό της ρόλο, χωρίς όμως να υποτιμηθεί ο ρόλος της στη δίωξη του λαθρεμπορίου. Η λειτουργία της στηρίζεται σε πρωτοπόρους για την εποχή θεσμούς, όπως η αποκέντρωση με τη σύσταση των Τελωνειακών Περιφερειών και η θέσπιση του Τελωνειακού Κώδικα (Ν. 1165/1918), ενός σπουδαίου νομοθετικού κειμένου που στήριξε τις τελωνειακές διαδικασίες και εξυπηρέτησε το εμπόριο επί μακρά σειρά ετών.

Μέχρι το 1977 η Τελωνειακή Υπηρεσία υπαγόταν στη Γενική Διεύθυνση Φορολογίας, η οποία επόπτευε την άμεση και έμμεση φορολογία. Δηλαδή, οι τελωνειακοί και εφοριακοί αν και ασκούσαν δύο εντελώς διαφορετικά καθήκοντα ήταν υπό ενιαία διοίκηση. Με το Π.Δ. 636/1977 η διοίκηση της Τελωνειακής Υπηρεσίας σε επιτελικό επίπεδο γίνεται ανεξάρτητη Γενική Διεύθυνση, με τον τίτλο «Γενική Διεύθυνση Τελωνείων»

Σημαντικός σταθμός στην ιστορία της Τελωνειακής Υπηρεσίας υπήρξε το έτος 1993. Είναι η χρονιά της ενοποίησης του Ευρωπαϊκού χώρου, του ανοίγματος των αγορών και της κατάργησης των τελωνειακών συνόρων. Την ίδια χρονιά ανατίθεται στην Τελωνειακή Υπηρεσία η αρμοδιότητα βεβαίωσης και εισπραξης των Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης (Ε.Φ.Κ.), καθώς και η παρακολούθηση της ενδοκοινοτικής κυκλοφορίας και ο έλεγχος των προϊόντων που υπόκεινται σε αυτόν το φόρο (αλκοολούχα, καπνικά, πετρελαιοειδή). Έτσι η Γενική Διεύθυνση Τελωνείων μετονομάζεται σε **«Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης»**.

Σήμερα, η Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και ΕΦΚ με τις επιμέρους επιτελικές Τελωνειακές Διευθύνσεις της και τις Ειδικές Αποκεντρωμένες και Περιφερειακές Τελωνειακές Αρχές, αποτελεί ένα σύνολο οργανικών μονάδων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών. Ο Γενικός Διευθυντής Τελωνείων και ΕΦΚ, ως επικεφαλής της υπηρεσιακής ηγεσίας της Τελωνειακής Υπηρεσίας, αποτελεί το συνδετικό κρίκο μεταξύ αυτής και της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου. Οι τελωνειακοί υπάλληλοι υπόκεινται στις διατάξεις του Υπαλληλικού Κώδικα, λόγω όμως των ειδικών καθηκόντων τους φέρουν στολή και έχουν

δικαίωμα οπλοφορίας. Επίσης, έχουν τα καθήκοντα και τα δικαιώματα των ειδικών ανακριτικών υπαλλήλων όσον αφορά στη διαπίστωση των αδικημάτων λαθρεμπορίας, δασμοφοροδιαφυγής ή οποιασδήποτε άλλης τελωνειακής παράβασης.

Τέλος, έπειτα από την εκ βάθρων αλλαγή που επέφερε η ενιαία εσωτερική αγορά και η εφαρμογή του Κοινοτικού Τελωνειακού Κώδικα, τον Ιανουάριο του 2001 τέθηκε σε ισχύ ο νέος Εθνικός Τελωνειακός Κώδικας (Ν. 2960/2001), αντικαθιστώντας τον παλιό (Ν. 1165/1918).

5.3 Η Αποστολή της Τελωνειακής Υπηρεσίας

Η κοινή δήλωση που υιοθετήθηκε τον Ιούλιο του 2005 από τους Γενικούς Διευθυντές Τελωνείων της ΕΕ προσδιορίζει με σαφήνεια την αποστολή των Τελωνείων. Συγκεκριμένα¹⁰:

«Τα Τελωνεία είναι υπεύθυνα τόσο για την προστασία της κοινωνίας όσο και για τη διευκόλυνση του διεθνούς εμπορίου, μέσω της διαχείρισης των εξωτερικών συνόρων και της διασφάλισης της ασφάλειας της συνολικής αλυσίδας εφοδιασμού».

Ειδικότερα τα Τελωνεία είναι επιφορτισμένα με:

- Την ασφάλεια και προστασία της υγείας των πολιτών (safety and security)
- Την προστασία των οικονομικών συμφερόντων της Κοινότητας και των Κρατών Μελών
- Την προστασία της κοινότητας από το αθέμιτο και παράνομο εμπόριο, με την παράλληλη ενίσχυση της νόμιμης επιχειρηματικής δραστηριότητας
- Την τόνωση της ανταγωνιστικότητας των Ευρωπαϊκών Επιχειρήσεων μέσω σύγχρονων μεθόδων εργασίας που υποστηρίζονται από ένα ευκόλως προσβάσιμο ηλεκτρονικό τελωνειακό περιβάλλον.

5.3 Η Οργάνωση της Ελληνικής Τελωνειακής Υπηρεσίας

Την ανώτατη διεύθυνση όλων των Υπηρεσιών του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών έχει ο Υπουργός Οικονομίας και Οικονομικών. Ακολουθούν οι Υφυπουργοί που ασκούν τις αρμοδιότητες που καθορίζονται με κοινή απόφαση του Πρωθυπουργού και του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών και ο Γενικός Γραμματέας Φορολογικών και Τελωνειακών Θεμάτων. Την Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και ΕΦΚ εποπτεύει και συντονίζει ο Γενικός Διευθυντής.

Η Τελωνειακή Υπηρεσία διαρθρώνεται ανάλογα με την καθ' ύλην και κατά τόπον αρμοδιότητα των υπηρεσιών της, στις παρακάτω βασικές κατηγορίες Υπηρεσιών¹¹:

- Την Κεντρική Υπηρεσία
- Τις Ειδικές Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες

¹⁰ Taxation and Custom Union DG, "The EU's Custom Policy Facilitating trade and protecting citizens" , 17/02/2006, http://ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm

¹¹ ΠΔ 284/1988 και 117/2006. Αναμένεται η αντικατάσταση του ΠΔ 284/1988 με την έκδοση του «νέου Οργανισμού» της κεντρικής υπηρεσίας του υπουργείου κατά το μέρος που αφορά την τελωνειακή υπηρεσία, μια προσπάθεια που αναμένεται να ολοκληρωθεί μέσα στο 2007.

▪ Τις Περιφερειακές Υπηρεσίες

Στο παράρτημα 2 περιγράφεται αναλυτικά το έργο και η αποστολή των ανωτέρω υπηρεσιών¹².

3.4 Οι Αρμοδιότητες της Τελωνειακής Υπηρεσίας

Στην αρμοδιότητα της Γενικής Διεύθυνσης Τελωνείων και ΕΦΚ ανήκουν:

- ▶ Η υλοποίηση της κυβερνητικής πολιτικής και η εφαρμογή της εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας στους τομείς επιβολής, απόδοσης, εκκαθάρισης και είσπραξης δασμών και λοιπών φόρων.
- ▶ Οι έλεγχοι για παραβάσεις της εθνικής και κοινοτικής τελωνειακής νομοθεσίας
- ▶ Τα θέματα της υπηρεσιακής κατάστασης των τελωνειακών υπαλλήλων και η οικονομική υποστήριξη των Τελωνειακών Υπηρεσιών.

Στην αρμοδιότητα των Τελωνειακών Αρχών ανήκει¹³:

- 🕒 Η εφαρμογή της τελωνειακής, δασμολογικής και φορολογικής εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας στις εισαγωγές και εξαγωγές εμπορευμάτων, στα προϊόντα που υπόκεινται σε ΕΦΚ και στα οχήματα που βαρύνονται με τέλος ταξινόμησης, καθώς και η εφαρμογή της συναφούς με την τελωνειακή υπηρεσία νομοθεσίας
- 🕒 Η βεβαίωση και είσπραξη των δασμών, φόρων και λοιπών επιβαρύνσεων που επιβάλλονται σύμφωνα με την ανωτέρω νομοθεσία
- 🕒 Η εφαρμογή του Διεθνούς Δικαίου (Διεθνείς Συμβάσεις) που αφορούν σε τομείς τελωνειακής αρμοδιότητας
- 🕒 Η διαχείριση του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Τελωνείων (Ο.Π.Σ.Τ.)
- 🕒 Η άσκηση του τελωνειακού ελέγχου και η τήρηση των διατυπώσεων, απαγορεύσεων και περιορισμών
- 🕒 Η δίωξη των λαθρεμπορικών και εκνόμων γενικά πράξεων που παραβιάζουν την εθνική, κοινοτική και διεθνή τελωνειακή νομοθεσία
- 🕒 Η έρευνα για τη διαπίστωση τελωνειακών παραβάσεων και η επιβολή διοικητικών κυρώσεων, καθώς και η μέριμνα για την επιβολή ποινικών κυρώσεων, κατά περίπτωση, από τις αρμόδιες δικαστικές αρχές
- 🕒 Η ανταλλαγή, διαχείριση και αξιοποίηση των πληροφοριών που περιέρχονται στις τελωνειακές αρχές μέσω των πληροφοριακών συστημάτων ή με οποιοδήποτε άλλο τρόπο και αφορούν θέματα: παράνομης διακίνησης ραδιενεργών υλικών, ναρκωτικών, τοξικών ουσιών, όπλων και εκρηκτικών, προϊόντων υψηλής τεχνολογίας, προϊόντων που παραβιάζουν δικαιώματα πνευματικής ιδιοκτησίας, αντικειμένων πολιτιστικής

¹² Βλ. Παράρτημα 2 σελ. 66

¹³ Άρθρο 3 Ν. 2960/01 «Εθνικός Τελωνειακός Κώδικας» και ΠΔ 117/06 «Αναδιοργάνωση των περιφερειακών Τελωνειακών Υπηρεσιών»

κληρονομιάς και αρχαιοκαπηλίας καθώς και προστασίας των ειδών άγριας πανίδας και χλωρίδας που απειλούνται με εξαφάνιση

- Η συνεισφορά στην καταπολέμηση της τρομοκρατίας και των άλλων μορφών οργανωμένης εγκληματικότητας

Συνεπώς, η δράση της Τελωνειακής Υπηρεσίας ασκείται σε ποικίλους τομείς και επικεντρώνεται σε δύο βασικούς τον Δημοσιονομικό - Οικονομικό και τον Κοινωνικό, οι οποίοι περιγράφονται αναλυτικά στο παρακάτω πίνακα:

Πίνακας 2: Ο Δημοσιονομικό-Οικονομικός και Κοινωνικός Ρόλος των Τελωνείων

Ο ΡΟΛΟΣ ΤΩΝ ΤΕΛΩΝΕΙΩΝ	
Δημοσιονομικό-Οικονομικός	Κοινωνικός
1. Παρακολουθεί τη διαχείριση των έμμεσων φόρων, μέσω των διατάξεων των σχετικών με: ✓ Τον Τελωνειακό Κώδικα ✓ Το Κοινό Δασμολόγιο ✓ Τις διατάξεις περί Κοινής Αγροτικής Πολιτικής (ΚΑΠ) ✓ Τις διατάξεις αντι-ντάμπινγκ ✓ Τις διατάξεις περί Φ. Π. Α. εισαγωγής από τρίτες χώρες ✓ Τις διατάξεις περί Ειδικού Φόρου Κατανάλωσης στα πετρελαιοειδή, καπνικά, αλκοολούχα και οχήματα, τόσο κατά την είσοδο από τρίτες χώρες όσο και κατά τις συναλλαγές. ✓ Τις διατάξεις περί φόρων κατά την εισαγωγή προϊόντων από τρίτες χώρες.	1. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΥΓΕΙΑΣ ✓ Έλεγχος φαρμακευτικών προϊόντων ✓ Υγειονομικός και φυτοϋγειονομικός έλεγχος ✓ Δίωξη και πάταξη του λαθρεμπορίου, της παράνομης διακίνησης ψυχοτρόπων, ναρκωτικών και πρόδρομων ουσιών
2. Παρακολουθεί την εφαρμογή και τήρηση της εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας που αποσκοπεί στην προστασία του οικονομικού εδάφους της Ε.Ε. και ειδικότερα των διατάξεων: ✓ περί προπμησιακών καθεστώτων βασισμένα στην καταγωγή των προϊόντων ✓ περί τελωνειακών οικονομικών καθεστώτων των σχετικών με την Κοινή Αγροτική Πολιτική (εφαρμόζονται κατά την εξαγωγή προς διευκόλυνση του εξωτερικού εμπορίου)	2. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΑΣΦΑΛΕΙΑΣ ✓ Έλεγχος της διακίνησης όπλων, πυρομαχικών και εκρηκτικών υλών ✓ Έλεγχος τελικού προσορισμού των προϊόντων στρατηγικής και τεχνολογίας
3. Προωθεί και διευκολύνει το Διεθνές Εμπόριο	3. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΟΥ ΠΕΡΙΒΑΛΛΟΝΤΟΣ ✓ Έλεγχος εφαρμογής της Σύμβασης της Washington (CITES) αναφορικά με το διεθνές εμπόριο των ειδών πανίδας και χλωρίδας
4. Εφαρμόζει τις Διεθνείς Τελωνειακές Συμβάσεις	4. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΠΟΛΙΤΙΣΤΙΚΗΣ ΚΛΗΡΟΝΟΜΙΑΣ ✓ Έλεγχος κατά την εξαγωγή αρχαιοτήτων και έργων τέχνης
	5. ΠΡΟΣΤΑΣΙΑ ΤΗΣ ΠΝΕΥΜΑΤΙΚΗΣ ΙΔΙΟΚΤΗΣΙΑΣ ✓ Εντοπισμός παραποιημένων προϊόντων ✓ Έλεγχος της τήρησης των τεχνικών προδιαγραφών και των δικαιώματα της βιομηχανικής και πνευματικής ιδιοκτησίας

Πηγή: www.gsis.gr/customs.htm

5.3 Οι Στόχοι της Τελωνειακής Υπηρεσίας

Ο βασικός ρόλος των τελωνείων είναι η διευκόλυνση του εμπορίου και η προστασία των συμφερόντων της κοινότητας και των πολιτών της. Οι τελωνειακές διοικήσεις εφαρμόζουν τις πολιτικές της Κοινότητας σε κάθε τομέα που σχετίζεται με το διεθνές εμπόριο. Μέχρι πρόσφατα, ο ρόλος των Τελωνείων ήταν κυρίως, εισπρακτικός. Όμως, η μεγάλη ανάπτυξη του ηλεκτρονικού εμπορίου, η απειλή των τρομοκρατικών επιθέσεων και το οργανωμένο έγκλημα, άλλαξαν το περιβάλλον στο οποίο λειτουργούν τα τελωνεία.

Οι προκλήσεις που καλείται να αντιμετωπίσει η τελωνειακή δραστηριότητα σήμερα και στο εγγύς μέλλον είναι: η διεύρυνση της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η καταπολέμηση της απάτης, το οργανωμένο έγκλημα, η εξέλιξη του διεθνούς εμπορίου, η ασφάλεια των πολιτών, οι νέες τεχνικές συναλλαγών, οι συνέπειες στην ανταγωνιστικότητα των κοινοτικών επιχειρήσεων και ο ολοένα και σημαντικότερος ρόλος της έμμεσης φορολογίας.

Οι στόχοι της Τελωνειακής Υπηρεσίας, με γνώμονα την προστασία των δημοσιονομικών, κοινωνικών και επιχειρηματικών συμφερόντων καθώς και την ασφάλεια των πολιτών με ταυτόχρονη διευκόλυνση του νόμιμου εμπορίου είναι¹⁴:

Α. Ο διαρκής ακυγχρονισμός αυτής μέσω:

- Της βελτίωσης των συνθηκών εργασίας και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών
- Της βελτίωσης των μεθόδων εργασίας και της χρησιμοποιούμενης τεχνολογίας
- Της καθιέρωσης στόχων αναφορικά με την αύξηση των εσόδων
- Των διαδικασιών ελέγχου για την πρόληψη και την καταστολή των φαινομένων που οδηγούν στην απώλεια εσόδων από δασμούς και φόρους
- Της συνεχούς επιμόρφωσης και αξιοποίησης του ανθρώπινου δυναμικού
- Της βελτίωσης της συνεργασίας με τους επιχειρηματικούς φορείς και τους πολίτες
- Της ενεργούς συμμετοχής στα ευρωπαϊκά και διεθνή δρώμενα
- Του Ηλεκτρονικού Τελωνείου (e-Custom's)

Αναλυτικά:

Η βελτίωση των συνθηκών εργασίας και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών

Κρίνεται αναγκαίο να βελτιωθούν οι συνθήκες εργασίας με παρεμβάσεις τόσο στην κτιριακή υποδομή όσο και στους χώρους εργασίας, αποβλέποντας στην αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών και στην εικόνα της τελωνειακής υπηρεσίας.

Η βελτίωση των μεθόδων εργασίας και της χρησιμοποιούμενης τεχνολογίας

Η διοίκηση πρέπει να υποστηρίζει τις δράσεις που αποβλέπουν στη βελτίωση των μεθόδων εργασίας των τελωνειακών υπηρεσιών και να ενθαρρύνει την συντονισμένη ανάπτυξη και εφαρμογή νέων μεθόδων εργασίας.

Η καθιέρωση στόχων αναφορικά με την αύξηση των εσόδων

¹⁴ όπως αυτοί περιγράφονται αναλυτικά στην ημερίδα που διοργανώθηκε από την Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και ΕΦΚ με θέμα: «Τελωνεία: Νέα Εποχή για το Εμπόριο και τις Μεταφορές», στην Αθήνα στις 1-12-2006.

Η διασφάλιση των εσόδων και η καθιέρωση στόχων αναφορικά με την αύξησή τους αποτελεί βασικό στόχο της τελωνειακής διοίκησης. Στα πλαίσια αυτά τέθηκαν για πρώτη φορά το 2006 στόχοι για τα 50 μεγαλύτερα εισαγωγικά τελωνεία της χώρας, προκειμένου οι τελωνειακές υπηρεσίες να ασκούν αποδοτικότερα το έργο τους και να αξιοποιούν πλήρως το προσωπικό τους. Αξίζει εδώ να αναφερθεί ότι η συνεισφορά των τελωνειακών εσόδων στον εθνικό κρατικό προϋπολογισμό ανέρχεται περίπου στο 35% - 40% ετησίως, όπου το μεγαλύτερο μέρος προέρχεται από τους ειδικούς φόρους κατανάλωσης και από το φόρο προστιθεμένης αξίας.

Διαδικασίες ελέγχου για την πρόληψη και την καταστολή των φαινομένων που οδηγούν στην απώλεια εσόδων από δασμούς και φόρους

Η πάταξη των περιπτώσεων λαθρεμπορίας και φοροδιαφυγής, λόγω του αύξοντα ρυθμού κλιμάκωσής τους, έχει τεθεί ως μία από τις βασικές προτεραιότητες της Τελωνειακής Υπηρεσίας, τόσο σε κοινοτικό, όσο και σε εθνικό επίπεδο. Γι' αυτό καταβάλλεται κάθε προσπάθεια προκειμένου να χρησιμοποιούνται κατά τον ορθολογικότερο και αποτελεσματικότερο τρόπο τα μέσα δράσης που διαθέτουν στον τομέα της καταπολέμησης της απάτης και του λαθρεμπορίου .

Η συνεχής επιμόρφωση και αξιοποίηση του ανθρώπινου δυναμικού

Βασική προτεραιότητα της διοίκησης είναι η εκπαίδευση και η κατάρτιση των υπαλλήλων καθώς και η πρόσληψη υπαλλήλων με αυξημένα τυπικά προσόντα. Για το σκοπό αυτό έχει ιδρυθεί το σύγχρονο εκπαιδευτικό κέντρο της Σχολής Επιμόρφωσης Υπαλλήλων του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών (Σ.Ε.Υ.Υ.Ο.), το οποίο αναλαμβάνει:

- ✦ την υποχρεωτική βασική εκπαίδευση των νέων υπαλλήλων,
- ✦ την περιοδική κατάρτιση-επιμόρφωση των υπηρετούντων υπαλλήλων και
- ✦ τη διενέργεια εξειδικευμένων σεμιναρίων σε τελωνειακά θέματα, στην πληροφορική, στη χρήση εξοπλισμού δίωξης υψηλής τεχνολογίας, σε θέματα Διοίκησης και Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Επίσης, πρέπει να αναλαμβάνονται δράσεις που αποσκοπούν στην συνεχή αξιοποίηση του προσωπικού με την αποτελεσματική τοποθέτηση υπαλλήλων με βάση τα τυπικά και ουσιαστικά τους προσόντα και στην δημιουργία συστήματος παροχής κινήτρων καθώς και ηθικών και υλικών ανταμοιβών.

Η βελτίωση της συνεργασίας με τους επιχειρηματικούς φορείς και τους πολίτες

Οι απαιτήσεις της σημερινής κοινωνίας απαιτούν άμεση συνεργασία με όλους τους φορείς που σχετίζονται με την διακίνηση του εμπορίου. Για το λόγο αυτό η Τελωνειακή Υπηρεσία διοργανώνει τακτικά ημερίδες με την συμμετοχή εκπροσώπων των επιχειρηματικών φορέων που στοχεύουν στην ενημέρωση, την επίλυση τυχόν προβλημάτων και στην βελτίωση των υπηρεσιών που παρέχονται στις επιχειρήσεις.

Επίσης, η τελωνειακή υπηρεσία λαμβάνει μέριμνα για τη συνεχή ενημέρωση του πολίτη μέσω του διαδικτύου και τηλεφωνικά για τελωνειακά θέματα, τα οποία συγκεντρώνουν το ενδιαφέρον του κοινού, εκδίδει ενημερωτικά φυλλάδια, τα οποία είναι διαθέσιμα σε όλες τις τελωνειακές υπηρεσίες, αλλά αποστέλλονται και στις ελληνικές πρεσβείες σε όλο τον κόσμο.

Η ενεργή συμμετοχή στα ευρωπαϊκά και διεθνή δρώμενα

Η τελωνειακή διοίκηση οφείλει να λαμβάνει ενεργό μέρος στα κοινοτικά όργανα. Σε διεθνές επίπεδο, η τελωνειακή υπηρεσία, συμμετέχει, με αντιπροσώπους της, στις συνόδους των Διεθνών οργανισμών, υποστηρίζοντας και προωθώντας τις θέσεις της σε θέματα τελωνειακής πολιτικής. Οι συμμετοχές αυτές περιλαμβάνουν:

- ✧ τον Παγκόσμιο Οργανισμό Τελωνείων (ΠΟΤ)
- ✧ την πρωτοβουλία SECI, για τη συνεργασία με τη Νοτιοανατολική Ευρώπη
- ✧ την Οικονομική Επιτροπή και την Επιτροπή Ναρκωτικών για την Ευρώπη του Οργανισμού Ηνωμένων Εθνών
- ✧ τον Οργανισμό για την συνεργασία των χωρών του Ευξείνου Πόντου (Ο.Σ.Ε.Π)
- ✧ την EUROPOL και INTERPOL
- ✧ την επιτροπή ελέγχου TIR

Το Ηλεκτρονικό Τελωνείο

Η υλοποίηση του ηλεκτρονικού τελωνείου έχει ήδη αρχίσει, ενώ έχουν δρομολογηθεί οι διαδικασίες για την περαιτέρω ανάπτυξή του. Τα κράτη μέλη έχουν αναλάβει την υποχρέωση να εφαρμόσουν δράσεις στο πλαίσιο της πρωτοβουλίας για την ηλεκτρονική Ευρώπη «e-Europe» και, ειδικότερα, της πρωτοβουλίας για την παροχή ηλεκτρονικών διοικητικών υπηρεσιών «e-government»¹⁵. Το ψήφισμα του Συμβουλίου, της 5ης Δεκεμβρίου 2003¹⁶ το οποίο εγκρίνει την ανακοίνωση της Επιτροπής σχετικά με τη δημιουργία ενός απλού και χωρίς χαρτί περιβάλλοντος για τα τελωνεία και τις εμπορικές επιχειρήσεις, καλεί την Επιτροπή «να εκπονήσει, σε στενή συνεργασία με τα κράτη μέλη, ένα πολυετές στρατηγικό σχέδιο που θα αποσκοπεί στη δημιουργία ενός ευρωπαϊκού ηλεκτρονικού περιβάλλοντος»¹⁷.

Οι κύριοι στόχοι της απόφασης περί προώθησης των ηλεκτρονικών τελωνείων είναι η εφαρμογή αυτοματοποιημένων τελωνειακών συστημάτων, διαλειτουργικών και προσβάσιμων, στο πλαίσιο τόσο του σημερινού όσο και του μελλοντικού εκσυγχρονισμένου τελωνειακού κώδικα. Ειδικότερα, η ύπαρξη ενός ηλεκτρονικού περιβάλλοντος για τα τελωνεία και τις εμπορικές επιχειρήσεις, μπορεί να συμβάλει στην ταχύτερη παράδοση των εμπορευμάτων. Επιπλέον, οι οικονομικοί φορείς θα μπορούν να διενεργούν τις τελωνειακές συναλλαγές τους με τις τελωνειακές υπηρεσίες στον τόπο εγκατάστασής τους (κεντρικός εκτελωνισμός και ενιαίο σημείο πρόσβασης). Επίσης, θα αυξηθεί η ασφάλεια των

¹⁵ Ανακοίνωση της Επιτροπής προς το Συμβούλιο, το ΕΚ, την ΕΟΚΕ και την Επιτροπή των Περιφερειών σχετικά με «τον ρόλο της ηλεκτρονικής διακυβέρνησης για το μέλλον της Ευρώπης», της 26.9.2003, COM(2003) 567

¹⁶ ΕΕ C 305, 16.12.2003, σ. 1

¹⁷ COM(2003) 452 της 24.7.2003

εμπορευμάτων και των διεθνών συναλλαγών, θα ενισχυθεί η προστασία του περιβάλλοντος και των καταναλωτών χάρη στους καλύτερα στοχοθετημένους τελωνειακούς ελέγχους, οι οποίοι θα στηρίζονται σε ηλεκτρονικά συστήματα διαχείρισης κινδύνων. Τέλος, με τον τρόπο αυτό συντελείται η μείωση της γραφειοκρατίας και των διοικητικών εμποδίων και διευκολύνεται η ελεύθερη κυκλοφορία μέσα στην ενιαία αγορά, ενισχύοντας ταυτόχρονα και την ανταγωνιστικότητα.

Β. Η έμφαση στο κοινωνικό σύνολο μέσω:

Της προστασία και της ασφάλειας του κοινωνικού συνόλου

Η τελωνειακή υπηρεσία εντείνει της προσπάθειές της για την προστασία του κοινωνικού συνόλου από το λαθρεμπόριο και την θωράκιση και διευκόλυνση του νόμιμου εμπορίου. Επιπλέον, με δεδομένες τις διεθνείς συνθήκες και την αυξημένη ανάγκη για την διαφύλαξη και την προστασία του κοινωνικού συνόλου, απαιτείται από την τελωνειακή υπηρεσία η αυξημένη επαγρύπνηση και η επίταση των ελέγχων ως προς την προστασία της δημόσιας υγείας, της δημόσιας ασφάλειας, της πνευματικής ιδιοκτησίας, της προστασίας του περιβάλλοντος και της πολιτιστικής κληρονομιάς.

Λαμβάνοντας, λοιπόν, υπόψη τα χαρακτηριστικά της Ελληνικής τελωνειακής υπηρεσίας γίνεται αντιληπτός ο βαθμός πολυπλοκότητας και αβεβαιότητας που χαρακτηρίζει τον εν λόγω κλάδο και ο οποίος αυξάνεται γεωμετρικά με την πάροδο του χρόνου και τις ραγδαίες εξελίξεις που λαμβάνουν χώρα σε όλους τους τομείς της κοινωνίας και της οικονομίας. Άμεση απόρροια αυτού είναι η αύξηση του δείκτη ευαισθησίας των τελωνείων σε ενδεχόμενα περιστατικά κινδύνων.

Γ. Η δομή της Εργασίας

Η παρούσα μελέτη αποτελείται από τέσσερα κεφάλαια. Σε αυτό το κεφάλαιο επιχειρήθηκε μια συνοπτική παρουσίαση αναφορικά με τον κίνδυνο και την ανάγκη διαχείρισής του, καθώς και θέματα σχετικά με τον Τελωνειακό Κλάδο, ο οποίος αποτελεί το σημείο αναφοράς και μελέτης στην παρούσα ερευνητική προσπάθεια. Τα κίνητρα και το “σκεπτικό” για την σκοπιμότητα διεξαγωγής της παρούσας μελέτης καθώς και η μεθοδολογία που χρησιμοποιήθηκε στην έρευνα ήταν ένα ακόμη αντικείμενο που απασχόλησε το πρώτο κεφάλαιο.

Στο δεύτερο κεφάλαιο γίνεται μια επισκόπηση της ξένης βιβλιογραφίας και αρθρογραφίας αναφορικά με τον κίνδυνο και τον τρόπο διαχείρισής του. Ενδεικτικά, καλύπτονται θέματα όπως, η έννοια, τα χαρακτηριστικά και οι βασικοί τύποι των επιχειρηματικών κινδύνων, η έννοια και τα συστατικά στοιχεία της Διαχείρισης Κινδύνων, η αναφορά σε μοντέλα – μεθοδολογίες που αναπτύσσουν διαδικασίες διαχείρισης κινδύνου, η σκοπιμότητα και η σπουδαιότητα του εσωτερικού ελέγχου στη διαχείριση των κινδύνων, η ανάγκη διαχείρισης

των κινδύνων στο δημόσιο τομέα και δη στα Τελωνεία, η έννοια του τελωνειακού κινδύνου και των τελωνειακών ελέγχων καθώς και η παρουσίαση της διαδικασίας διαχείρισης των τελωνειακών κινδύνων όπως περιγράφεται λεπτομερώς στο πρότυπο διαχείρισης κινδύνου διακοινοτικής ισχύος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Στο τρίτο κεφάλαιο, περιγράφεται λεπτομερώς ο τρόπος ανάλυσης του κινδύνου στους τελωνειακούς ελέγχους όπως αυτή προκύπτει βάση των ερευνητικών ερωτημάτων που ετέθησαν κατά τη διάρκεια των προσωπικών συνεντεύξεων με τους “experts” και τους “users”. Συγκεκριμένα, η μελέτη της περίπτωσης (case study) επικεντρώνεται στην έννοια της ανάλυσης των κινδύνων στα τελωνεία, τα στάδια και τους λόγους εφαρμογής της, στο εθνικό πληροφοριακό σύστημα ανάλυσης κινδύνου, στους τελωνειακούς ελέγχους, οι οποίοι διεξάγονται επιλεκτικά βάση του συστήματος ανάλυσης κινδύνου καθώς και στις κοινοτικές αλλαγές που σηματοδοτούν βασικές καινοτομίες και τροποποιήσεις στην μέχρι σήμερα πρακτική.

Τέλος, στο τέταρτο κεφάλαιο, γίνεται περίληψη των βασικών σημείων, επιχειρείται η διεξαγωγή συμπερασμάτων αναφορικά με τον τρόπο διεξαγωγής των τελωνειακών ελέγχων βάσει της μεθόδου της ανάλυσης κινδύνου και επιδιώκεται η παρουσίαση προτάσεων για την αποτελεσματική ανάλυση του κινδύνου στους τελωνειακούς ελέγχους. Επίσης, επισημαίνεται η συνεισφορά της παρούσας ερευνητικής προσπάθειας και παρέχονται κάποιες προτάσεις αναφορικά με πιθανά πεδία μελλοντικής έρευνας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ II: ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΗ ΕΠΙΣΚΟΠΗΣΗ

1. Κίνδυνος (Risk)

Η λέξη κίνδυνος, προέρχεται από την λατινική λέξη “risicare” που σημαίνει τολμώ. Κατά αυτή την έννοια ο κίνδυνος είναι περισσότερο θέμα επιλογής παρά τύχης¹⁸. Επίσης, ο κίνδυνος αναφέρεται σε επικίνδυνα ή καταστροφικά γεγονότα που μπορεί να προκαλέσουν απώλεια ή βλάβη¹⁹. Ο Knight²⁰ διαχωρίζει τον κίνδυνο από την αβεβαιότητα και ορίζει τον κίνδυνο ως ένα γεγονός του οποίου η πιθανότητα εμφάνισης είναι δυνατόν να υπολογιστεί σε αντίθεση με την αβεβαιότητα, η οποία δεν μπορεί να προσδιοριστεί επακριβώς. Η έννοια του κινδύνου εντοπίζεται και στην στατιστική θεωρία, όπου εκεί ο κίνδυνος ορίζεται ως η «αναμενόμενη αξία από μια λειτουργική απώλεια»²¹. Μονάδα μέτρησης του κινδύνου είναι η πιθανότητα (likelihood) και οι συνέπειες (consequences)²².

Ο κίνδυνος είναι εγγενής χαρακτηριστικό των επιχειρήσεων και αναφέρεται κυρίως στην εμφάνιση γεγονότων που εμποδίζουν την επίτευξη των επιχειρηματικών τους στόχων και την επιτυχή εκτέλεση των στρατηγικών τους. Σύμφωνα με τους Jones and Sutherland²³ «ο κίνδυνος δεν περιλαμβάνει μόνο την απειλή ότι κάτι κακό θα συμβεί, αλλά και την πιθανότητα ότι κάτι καλό δεν θα συμβεί».

2. Επιχειρηματικός Κίνδυνος (Enterprise Risk)

Ο κίνδυνος είναι έμφυτος τόσο στην καθημερινή όσο και στην επιχειρηματική ζωή. Αυτό συμβαίνει διότι ο κίνδυνος συνδέεται άμεσα με αποφάσεις στρατηγικής. Όπως στην καθημερινή μας ζωή καλούμαστε να πάρουμε αποφάσεις που θα χαρακτηρίσουν σε μεγάλο βαθμό την πορεία της ζωής μας, με τον ίδιο ακριβώς τρόπο καλούνται και οι επιχειρήσεις να λάβουν στρατηγικές αποφάσεις, άλλοτε περισσότερο και άλλοτε λιγότερο σημαντικές. Οι επιχειρήσεις έρχονται αντιμέτωπες με παράγοντες που επηρεάζουν την εκπλήρωση της στρατηγικής και την επίτευξη των στόχων τους. Οι παράγοντες αυτοί μπορεί να επιφέρουν αρνητικές (κίνδυνοι) ή θετικές (ευκαιρίες) επιδράσεις ή να περιέχουν τόσο στοιχεία κινδύνου όσο και ευκαιρίας. Πάντως, ο κίνδυνος “καλύπτει” όλες τις δραστηριότητες και όλα τα λειτουργικά επίπεδα της επιχείρησης.

¹⁸ Bernstein P.L. “Against the Gods: The remarkable story of risks”, John Wiley and sons, (1996), p.383

¹⁹ Webster, “Webster’s Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language”, Gramercy Books, (1989), p. 1854

²⁰ Knight F H: “Risk uncertainty and profit”, Houghton Mifflin (1921)

²¹ Hines and Montgomery, “Propability and Statistics in Engineering and Management Science”, John Wiley, NY (1990), p. 732

²² Standards Australia, AS/NZS 4360:1999 “Risk Management Standards Australia”, (1999), p. 44

²³ Jones, M.E. and Sutherland, “Implementing Turnbull : A Boardroom Briefing, the Center for Business Performance” ICAEW, (1999), p. 34

Αναφορικά με την έννοια του επιχειρηματικού κινδύνου έχουν αναπτυχθεί διάφοροι ορισμοί. Συγκεκριμένα, σύμφωνα με τους Frost et al²⁴ οι επιχειρηματικοί κίνδυνοι συνιστούν αβέβαια μελλοντικά γεγονότα, τα οποία μπορεί να επηρεάσουν αρνητικά την επίτευξη των στρατηγικών, λειτουργικών και οικονομικών στόχων ενός οργανισμού. Επίσης, η έννοια του επιχειρηματικού κινδύνου σύμφωνα με τους Georges Selim και David McNamee²⁵ περιλαμβάνει την αβεβαιότητα ότι κάποιο γεγονός ή γεγονότα μπορεί να έχουν σημαντική αρνητική επίπτωση στην επίτευξη των επιχειρησιακών στόχων. Πάντως, οι περισσότεροι ορισμοί προσδιορίζουν τον επιχειρηματικό κίνδυνο σαν μια απειλή, η οποία μπορεί να επηρεάσει αρνητικά τον τρόπο λειτουργίας του οργανισμού, δυσχερατώντας έτσι τις ομάδες των ενδιαφερομένων (stakeholders)²⁶.

Παρόλα αυτά δεν έχει αναγνωρισθεί ένας γενικός ορισμός για την έννοια του επιχειρηματικού κινδύνου. Ο κίνδυνος σαν έννοια έχει αρνητικό χαρακτήρα, εντούτοις αποτελεί αναπόσπαστο κομμάτι της δραστηριότητας της επιχείρησης που μπορεί αντίστοιχα να τον εκμεταλλευτεί ώστε να επιτύχει τους στόχους της. Η επιτυχία μιας επιχείρησης ή ενός οργανισμού έγκειται στην δυνατότητα της να είναι ευέλικτη και να προσαρμόζεται στις καταστάσεις (κοινωνικές, οικονομικές, κ.λ.π.).

3 Κατηγορίες Επιχειρηματικού Κινδύνου

Σύμφωνα με την Επιτροπή Διαχείρισης Κινδύνου της Casualty Actuarial Society (CAS ERM Committee, 2003)²⁷ οι κυριότερες κατηγορίες κινδύνων που αντιμετωπίζουν σήμερα οι επιχειρήσεις είναι:

- **Στρατηγικοί Κίνδυνοι (Strategic Risks):** η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει τους κινδύνους που σχετίζονται με τους στρατηγικούς στόχους του οργανισμού και προέρχονται κυρίως από αλλαγές στο πολιτικό και οικονομικό περιβάλλον καθώς και τις συνθήκες της παγκόσμιας αγοράς.
- **Λειτουργικοί Κίνδυνοι (Operational Risks):** είναι οι κίνδυνοι που σχετίζονται με ζητήματα που απορρέουν από την καθημερινή λειτουργία του οργανισμού και συγκεκριμένα από τις διαδικασίες, τα συστήματα και το ανθρώπινο δυναμικό του.
- **Χρηματοοικονομικοί Κίνδυνοι (Financial Risks):** σε αυτή την κατηγορία κινδύνων περιλαμβάνεται μια σειρά παραμέτρων που μπορεί να έχουν αρνητικό αντίκτυπο στην αποτελεσματική διαχείριση των χρηματικών διαθεσίμων της εταιρείας.

²⁴ Frost C, Allen D Porter J and Bloodworth P: "Operational risk and resilience: understanding and minimizing operational risk to secure shareholder value", Price Water House Coopers (2001)

²⁵ David McNamee, Georges M. Selim: "Risk Management: Changing the Internal Auditor's Paradigm" Institute of Internal Auditors Research Foundation (1999)

²⁶ Bell T, Marrs F, Solomon I and Thomas H: "Auditing organizations throu a strategic-systems lens: the KPMG Business Measurement Process", KPMG Peat Marwick, LLP (1997)

²⁷ CAS ERM Committee "Overview of Enterprise Risk Management", (2003), p. 9-10

- **Κίνδυνοι Συμμόρφωσης (Compliance Risks):** είναι οι κίνδυνοι που απορρέουν από την μη συμμόρφωση με τους σχετικούς νόμους και τις πολιτικές, κυρίως σε θέματα υγείας και ασφάλειας, περιβάλλοντος, εμπορίου, προστασίας καταναλωτή, προστασίας δεδομένων, εργασιακές πρακτικές και γενικότερα θέματα κανονιστικής συμμόρφωσης
- **Καταστροφικοί Κίνδυνοι (Hazard Risks):** η κατηγορία αυτή περιλαμβάνει κινδύνους που σχετίζονται με φυσικές καταστροφές και αποτελούν αντικείμενο ασφάλισης.

Ο παρακάτω πίνακας συγκεντρώνει παραδείγματα από τις βασικές κατηγορίες κινδύνων:

Πίνακας 3 : Κατηγορίες και Παραδείγματα Επιχειρηματικών Κινδύνων

Στρατηγικοί Κίνδυνοι	Χρηματοοικονομικοί Κίνδυνοι
▪ Λανθασμένη Στρατηγική ▪ Κίνδυνος Φήμης ▪ Κίνδυνος Ανταγωνισμού ▪ Αλλαγές στην καταναλωτική συμπεριφορά ▪ Τεχνολογικός Κίνδυνος	▪ Κίνδυνος Ρευστότητας ▪ Κίνδυνος Επιτοκίου ▪ Κίνδυνος Εμπορεύματος ▪ Συναλλαγματικός Κίνδυνος ▪ Κίνδυνος ανεπάρκειας κεφαλαίου κίνησης
Λειτουργικοί Κίνδυνοι	Κίνδυνοι Συμμόρφωσης
▪ Επιχειρησιακές διαδικασίες (ανθρώπινο δυναμικό, παραγωγική διαδικασία κλπ) που δεν επιτυγχάνουν τους στρατηγικούς στόχους ▪ Παροχή υπηρεσιών χαμηλού επιπέδου ▪ Απώλεια συστημάτων και εφαρμογών	▪ Νομικός Κίνδυνος ▪ Κίνδυνος υγείας και ασφάλειας ▪ Περιβαλλοντολογικά προβλήματα
Καταστροφικοί Κίνδυνοι	
▪ Πυρκαγιές, Σεισμοί και άλλες φυσικές καταστροφές ▪ Τρομοκρατικές Ενέργειες ▪ Ληστείες, κλοπές, βανδαλισμοί	

Πηγή: www.cosac.org

4 Διαχείριση Επιχειρηματικού Κινδύνου (Enterprise Risk Management)

Ο Russ Banham²⁸, επισημαίνει ότι η διαχείριση επιχειρηματικού κινδύνου είναι μια στρατηγική με την οποία οι επιχειρήσεις δύναται να διαχειριστούν τις διάφορες κατηγορίες κινδύνων που αντιμετωπίζουν. Επίσης, σύμφωνα με τον οργανισμό COSO η Διαχείριση

²⁸ Russ Banham, "Enterprising Views of Risk Management", Journal of Accountancy, vol. 6 (2004) p.66

Επιχειρηματικού Κινδύνου είναι «μια διαδικασία που εφαρμόζεται από την Διοίκηση ενός οργανισμού για την θέσπιση στρατηγικών στόχων σε όλα τα επίπεδα και στοχεύει στον προσδιορισμό των πιθανών γεγονότων που δύναται να επηρεάσουν αρνητικά τον οργανισμό, στην διαχείρισή τους και στην εξασφάλιση της επίτευξης των στόχων του οργανισμού».

Η Διαχείριση Κινδύνου αποτελεί βασικό μέρος του στρατηγικού management των επιχειρήσεων. Είναι η διαδικασία με την οποία οι οργανισμοί διαχειρίζονται μεθοδικά τους κινδύνους που σχετίζονται με τις δραστηριότητες τους με στόχο να επιτύχουν συγκριτικό πλεονέκτημα σε κάθε μία από αυτές.

Αντικειμενικός σκοπός του Risk Management είναι²⁹:

1. Να προσθέσει σταθερή αξία σε όλες τις δραστηριότητες του οργανισμού
2. Να αντιλαμβάνεται τους επικείμενους κινδύνους που ενδέχεται να επηρεάσουν αρνητικά τον οργανισμό
3. Να αυξήσει την πιθανότητα της επιτυχίας και να μειώσει την πιθανότητα τόσο της αποτυχίας όσο και της αβεβαιότητας επίτευξης των στόχων του οργανισμού.

Η διαχείριση κινδύνου (Risk Management) δεν αποτελεί νέα ιδέα. Άρχισε να γίνεται γνωστή στις αρχές της δεκαετίας του 1950 στην Αμερική και προέκυψε από την αναζήτηση εναλλακτικών τρόπων ασφάλισης των κινδύνων. Οι ασφαλιστικές επιχειρήσεις ήταν αυτές οι οποίες πρώτες αναφέρθηκαν στην έννοια της διαχείρισης των κινδύνων και οι οποίες αναλάμβαναν και αναλαμβάνουν έναντι τιμήματος την μετακύλιση του κινδύνου από τις επιχειρήσεις προς αυτές. Οι πρώτοι κίνδυνοι που μεταφέρθηκαν σε ασφαλιστικές επιχειρήσεις σχετίζονταν με φυσικές καταστροφές, ανθρώπινα λάθη, ατυχήματα, απάτες και καταχρήσεις³⁰.

Επίσης, η διαχείριση κινδύνου έχει πολλές φορές εφαρμοστεί ενστικτωδώς, ενώ οι κίνδυνοι παραμένουν ανεκδήλωτοι και διοικούνται με βάση την κρίση και την εμπειρία. Αλλά, η συστηματική προσέγγιση καθιστά τους κινδύνους ξεκάθαρους, τους περιγράφει με σαφή τρόπο και διευκολύνει τη διαχείρισή τους. Με άλλα λόγια, η διαχείριση κινδύνου αποτελεί ένα διοικητικό εργαλείο, το οποίο συμβάλει στη διασφάλιση της εταιρικής “υγείας”, στην προστασία των περιουσιακών στοιχείων του οργανισμού, συμπεριλαμβανομένων και των ανθρώπων του, στη διατήρηση της ευημερίας της επιχείρησης και “επιτρέπει” την αποτελεσματική αξιοποίηση των ευκαιριών στην ανταγωνιστική αγορά.

Παρόλο που το risk management χρησιμοποιείται περισσότερο στον χρηματοοικονομικό τομέα, μπορεί επίσης να εφαρμοστεί σε όλες σχεδόν τις επιχειρηματικές δραστηριότητες για λόγους ασφάλειας, επιβίωσης και ανάπτυξης. Εκείνο που πρέπει να γίνει σαφές είναι η διάκριση μεταξύ της Διαχείρισης των Χρηματοοικονομικών κινδύνων η οποία βασίζεται σε

²⁹ AIRMIC, ALARM, IRM, «A Risk Management Standard», (2002), HB: 143, p. 2-5

³⁰ Ward S, “Exploring the Role of the Corporate Risk Management”, Risk Management International journal, (2001), Vol. 3, p. 7-25

συγκεκριμένα συστημικά μοντέλα μέτρησης τους και της Διαχείρισης των Επιχειρηματικών Κινδύνων (Enterprise Risk Management) η οποία βασίζεται συνήθως σε πιο απλοποιημένα μοντέλα διαχείρισης τους πάντα σε σχέση με την στρατηγική και τους επιχειρησιακούς στόχους της επιχείρησης.

Σήμερα η διαχείριση επιχειρηματικού κινδύνου είναι ζωτικής σημασίας για μία εταιρία ανεξαρτήτως της δραστηριότητας και του μεγέθους της καθώς η έννοια και η έκταση του κινδύνου έχουν σαφώς διευρυνθεί. Ο επιχειρηματικός κίνδυνος αποτελεί παράγοντα – κλειδί για την πρόσβαση μιας επιχείρησης σε κεφάλαια, αλλά και τη διατήρηση της καλής της φήμης στην αγορά. Για τον εντοπισμό και την αξιολόγηση των κινδύνων εφαρμόζεται ένα σύστημα διαχείρισης επιχειρηματικού κινδύνου, το οποίο δίνει τη δυνατότητα στους διευθυντές όλων των τομέων να ελαχιστοποιούν το ρίσκο στο έργο τους.

Η διαχείριση κινδύνου είναι μια συνεχή, αναπτυσσόμενη διαδικασία, η οποία διαχειρίζεται αποτελεσματικά όλους τους κινδύνους που περιβάλλουν τις δραστηριότητες του οργανισμού. Πρέπει να αποτελεί αναπόσπαστο μέρος της κουλτούρας του οργανισμού, να διαχωρίζει τους στρατηγικούς από τους λειτουργικούς στόχους και να ενισχύει την υπευθυνότητα, την μέτρηση της αποδοτικότητας και την επιβράβευση ώστε να επιτυγχάνεται αποτελεσματικότητα σε όλα τα επίπεδα.

Αν και κάθε επιχείρηση χαρακτηρίζεται από διαφορετική κουλτούρα, στρατηγική και στόχους, οι περισσότερες από τις θεωρίες και τις στρατηγικές που έχουν αναπτυχθεί οδηγούν στο συμπέρασμα ότι η πλειοψηφία των επιχειρήσεων υιοθετούν στρατηγικές διαχείρισης κινδύνου που έχουν την ίδια σχεδόν δομή και έκβαση, οι οποίες λαμβάνουν πάντα υπόψη την πιθανότητα εμφάνισης των κινδύνων (Likelihood) και την επίδραση που θα έχουν στις λειτουργίες της επιχείρησης (Impact).

5 Μεθοδολογίες και Μοντέλα Διαχείρισης Επιχειρηματικού Κινδύνου

Τα τελευταία χρόνια έχουν αναπτυχθεί πολλές και διαφορετικές μεθοδολογίες και μοντέλα επιχειρηματικών κινδύνων (enterprise risk management frameworks) κυρίως από επιχειρήσεις και οργανισμούς, επαγγελματικές οργανώσεις, πανεπιστήμια και επιμελητήρια. Τα μοντέλα αυτά, περιγράφουν συνήθως, τα στάδια και τις διαδικασίες που πρέπει να εφαρμοστούν για την αποτελεσματική διαχείριση κινδύνου του οργανισμού, παρέχοντας ταυτόχρονα κατευθυντήριες οδηγίες και παραδείγματα.

Στο παράρτημα³¹ παρατίθεται η συνοπτική παρουσίαση ορισμένων μοντέλων διαχείρισης κινδύνου, που κατά την άποψη της συγγραφέως, παρουσιάζουν ιδιαίτερο ενδιαφέρον. Τα μοντέλα αυτά είναι:

³¹ Βλ. Παράρτημα 3 σελ. 69

 Έκθεση Turnbull³²

 COSO's Enterprise Risk Management – Integrated Framework³³

 Australia/ New Zealand standard – Risk Management³⁴

Από την συνοπτική ανάλυση των ανωτέρω μοντέλων – προτύπων και μεθοδολογιών Διαχείρισης Κινδύνου προκύπτει ότι παρόλο που το καθένα από αυτά προσεγγίζει την διαδικασία διαχείρισης κινδύνου από τη δική του σκοπιά σχεδόν όλα προσπαθούν να εφαρμόσουν διαδικασίες που περιλαμβάνουν την καθιέρωση στόχων, την αναγνώριση, αξιολόγηση, ταξινόμηση και ιεράρχηση των κινδύνων, καθώς και την ανάπτυξη στρατηγικών αντιμετώπισης και παρακολούθησης αυτών.

Βασική παράμετρος των ανωτέρω μοντέλων αποτελεί επίσης, και η προτεινόμενη στρατηγική διαχείριση του επιχειρηματικού κινδύνου, η οποία μπορεί συνοπτικά να επικεντρωθεί στις εξής ενέργειες³⁵:

-  Αποφυγή των κινδύνων με ανάπτυξη διαφορετικής τακτικής
-  Μετακύλιση του κινδύνου (risk transfer) σε άλλον τομέα (π.χ μέσω ασφάλισης, ή outsourcing)
-  Εξαφάνιση ή περιορισμό των κυριότερων αιτιών δημιουργίας κινδύνων.
-  Περιορισμό της πιθανότητας εμφάνισης του εντοπισμένου κινδύνου.
-  Περιορισμό των άμεσων συνεπειών από την εμφάνιση του κινδύνου.
-  Ελαχιστοποίηση της επίδρασης των κινδύνων για την επιχειρησιακή λειτουργία της επιχείρησης.
-  Αποδοχή του κινδύνου ως αναπόφευκτου (π.χ. κίνδυνοι ανταγωνισμού).

Τέλος, αξίζει να διευκρινιστεί ότι ένα πλάνο διαχείρισης κινδύνου δεν αποτελεί κοινή “συνταγή” επιτυχίας, εφαρμόσιμη με τον ίδιο τρόπο σε όλες τις εταιρείες. Κάθε οργανισμός διακρίνεται από διαφορετική κουλτούρα, δομή, στρατηγικές ανάγκες και προβλήματα. Τα μοντέλα και οι μεθοδολογίες διαχείρισης κινδύνου που περιγράφηκαν αποτελούν απλά μια “περίληψη” και έναν οδηγό των γενικών αρχών που θα πρέπει να ληφθούν υπόψη. Κάθε οργανισμός χρειάζεται ένα συγκεκριμένο, “εξατομικευμένο” σχέδιο δράσης που να ανταποκρίνεται στα ιδιαίτερα στοιχεία που τον χαρακτηρίζουν και τον διαφοροποιούν από τις υπόλοιπες εταιρείες.

6 Διαχείριση Κινδύνου και Εσωτερικός Έλεγχος

Σύμφωνα με το Ινστιτούτο Εσωτερικών Ελεγκτών (The Institute of Internal Auditors-IIA) της Αγγλίας και της Ιρλανδίας σκοπός του συστήματος εσωτερικού ελέγχου είναι η

³² www.icaew.co.uk

³³ www.coso.org

³⁴ www.standards.com.au

³⁵ www.iaa.org.uk

παρακολούθηση και βελτίωση των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου του οργανισμού³⁶. Είναι γεγονός ότι ο εσωτερικός έλεγχος εξυπηρετεί την αποτελεσματική παρακολούθηση των κινδύνων και δικλίδων ασφαλείας παρέχοντας συμβουλές και κατευθύνσεις σχετικά με τους κινδύνους που απειλούν τους στόχους που έχουν τεθεί από τις Διοικήσεις των εταιρειών.

Το Ινστιτούτο εσωτερικών ελεγκτών της Αγγλίας και Ιρλανδίας δημοσίευσε τον ρόλο που πρέπει να έχουν οι εσωτερικοί ελεγκτές στις διαδικασίες διαχείρισης κινδύνων³⁷. Συγκεκριμένα προτείνει ότι η υπηρεσία εσωτερικού ελέγχου πρέπει να:

- ✦ Εγγυάται την σωστή λειτουργία των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων
- ✦ Επιβεβαιώνει την ορθή αξιολόγηση του κινδύνου
- ✦ Αξιολογεί τις διαδικασίες της διαχείρισης κινδύνου
- ✦ Εκτιμάει τις αναφορές που σχετίζονται με σημαντικούς κινδύνους (key risks)

Επίσης, οι εσωτερικοί ελεγκτές κατέχουν συμβουλευτικό ρόλο, παρέχοντας στο τμήμα διαχείρισης κινδύνου οδηγίες και προτάσεις αναφορικά με:

- ✦ Την αναγνώριση και αξιολόγηση του κινδύνου
- ✦ Τους τρόπους ανταπόκρισης στους κινδύνους
- ✦ Τον συντονισμό των δραστηριοτήτων της διαχείρισης κινδύνου
- ✦ Την καθιέρωση εκθέσεων αναφοράς σχετικά με τους κινδύνους
- ✦ Την ανάπτυξη και διατήρηση του πλαισίου διαχείρισης κινδύνου
- ✦ Την προώθηση της θέσπισης διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου
- ✦ Την ανάπτυξη στρατηγικής διαχείρισης κινδύνου και την έγκρισή της από την Διοίκηση

Στο σημείο αυτό πρέπει να τονιστεί ότι ο εσωτερικός έλεγχος αποτελεί μέρος του Συστήματος Εσωτερικού Ελέγχου (ΣΕΕ) και σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να προσφέρει απόλυτη κάλυψη ούτε να αξιολογεί τους κινδύνους που χαρακτηρίζουν την επιχείρηση από μόνος του, χωρίς την συνδρομή της διοίκησης της επιχείρησης και του τμήματος διαχείρισης κινδύνων. Το ΙΙΑ επισημαίνει επίσης ότι ο εσωτερικός έλεγχος δεν πρέπει να:

- ✦ Καθορίζει την στάση του οργανισμού στον κίνδυνο (risk appetite)
- ✦ Επιβάλλει την διαδικασία διαχείρισης κινδύνου
- ✦ Παίρνει αποφάσεις αναφορικά με την αντιμετώπιση των κινδύνων
- ✦ Λογοδοτεί στην Διοίκηση για θέματα διαχείρισης κινδύνου

Συνεπώς, το σύστημα εσωτερικού ελέγχου αποτελεί σημαντική παράμετρο για την αποτελεσματική ανάπτυξη διαδικασιών διαχείρισης κινδύνων, αφού αποτελεί το όργανο

³⁶ Standard 2100, “Code of Ethics and International Standards”, The Institute of Internal Auditors –UK and Ireland, p. 16-18

³⁷ ΙΙΑ, “The role of internal audit in Enterprise-wide Risk Management”, (2004), p. 1-3

επισκόπησης των τεθέντων από την Διοίκηση δικλίδων ασφαλείας που χρησιμοποιούνται προκειμένου να αντιμετωπίζονται επαρκώς οι κίνδυνοι³⁸.

7 Διαχείριση Κινδύνου στο Δημόσιο Τομέα

Ένα μεγάλο μέρος της οικονομικής δραστηριότητας στην χώρα μας χαρακτηρίζεται από την λειτουργία των δημόσιων υπηρεσιών και των δημόσιων επιχειρήσεων και οργανισμών. Τα στοιχεία που διαφοροποιούν τις δημόσιες από τις ιδιωτικές επιχειρήσεις είναι ότι ο κυριότερος σκοπός των ιδιωτικών επιχειρήσεων είναι η μεγιστοποίηση του κέρδους ενώ των δημόσιων οργανισμών η μεγιστοποίηση της συνάρτησης κοινωνικής ευημερίας. Οι στόχοι που επιδιώκει η σύγχρονη Δημόσια Διοίκηση είναι³⁹:

- ✓ Η εξυπηρέτηση των πολιτών και η διευκόλυνση της καθημερινής τους ζωής
- ✓ Η ενίσχυση και η προώθηση της ανάπτυξης και της προόδου της χώρας
- ✓ Η προαγωγή του δημόσιου συμφέροντος
- ✓ Η κοινωνική δικαιοσύνη
- ✓ Η προστασία του φυσικού και πολιτιστικού περιβάλλοντος
- ✓ Η συμβολή στον εκσυγχρονισμό της κοινωνίας.

Προκειμένου να επιτύχουν τους ανωτέρω στόχους, οι δημόσιες υπηρεσίες και επιχειρήσεις οφείλουν να προσαρμόσουν στις ανάγκες και στις ιδιαιτερότητές τους τις αρχές του σύγχρονου management. Βασική προτεραιότητα του δημόσιου management πρέπει να αποτελεί η εφαρμογή των πρακτικών και διαδικασιών της διαχείρισης κινδύνου (public risk management).

Ο τρόπος με τον οποίο ο δημόσιος τομέας (κυβερνήσεις, δημόσιες υπηρεσίες, δημόσιες επιχειρήσεις και οργανισμοί) διαχειρίζεται τον κίνδυνο ποικίλει ανάλογα με την φύση του κινδύνου. Έτσι, μπορεί να προβαίνει στην λήψη μέτρων για να προστατεύσει το κοινωνικό σύνολο από επικείμενους καταστροφικούς κινδύνους (π.χ. πλημμύρες, τρομοκρατικές ενέργειες κλπ) ή να παρέχει οδηγίες και συμβουλές για κινδύνους που μπορούν να αντιμετωπιστούν από το κοινωνικό σύνολο χωρίς την παρέμβασή του. Όλες οι αποφάσεις και οι ενέργειες αναφορικά με την διαχείριση των δημόσιων κινδύνων πρέπει να λαμβάνονται με γνώμονα το δημόσιο συμφέρον και την δημόσια υγεία και ασφάλεια. Πάντως σε κάθε περίπτωση η ειλικρίνεια και η διαφάνεια, η αναλογικότητα και η συνέπεια, η υπευθυνότητα καθώς και η ανάπτυξη δικλίδων ασφαλείας πρέπει να χαρακτηρίζουν τον τρόπο με τον οποίο το δημόσιο διαχειρίζεται τον κίνδυνο⁴⁰. Στην αναγνώριση, την αξιολόγηση και τη διαχείριση των κινδύνων δύναται να συμμετέχουν και φορείς του ιδιωτικού τομέα που διαθέτουν την ανάλογη εμπειρία σε θέματα διαχείρισης κινδύνου.

³⁸ Crawford M, Stein W, "Auditing Risk Management: Fine in Theory but who can do it in Practice", International Journal of Auditing vol. 6, (2002), p. 123-124

³⁹ Κέφης Βασίλης, «Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ», 2000, σελ. 56-57

⁴⁰ HM Treasury "Managing Risks to the public: appraisal guidance" (2003), p. 5-6

Μέσα σε αυτό το πλαίσιο καλείται η Τελωνειακή Υπηρεσία να αναπτύξει και να εφαρμόσει διαδικασίες και πρακτικές διαχείρισης κινδύνου, προκειμένου να διασφαλίσει τα δημοσιονομικά συμφέροντα του κράτους και να διαφυλάξει την δημόσια υγεία και ασφάλεια των πολιτών. Στην επόμενη ενότητα περιγράφεται αναλυτικά ο τρόπος με τον οποίο η Τελωνειακή Υπηρεσία διαχειρίζεται τους κινδύνους.

3 Διαχείριση κινδύνου στα Τελωνεία (Risk Management in Customs)

Στις προηγούμενες ενότητες περιγράφηκε αναλυτικά η ανάγκη της διαχείρισης των επιχειρηματικών κινδύνων, μιας και με αυτό τον τρόπο εντοπίζονται γεγονότα που δύναται να επηρεάσουν αρνητικά την επίτευξη των επιχειρησιακών στόχων. Κατά τον ίδιο τρόπο η διαχείριση κινδύνου επιβάλλεται να εφαρμόζεται και στα Τελωνεία, προκειμένου να εκπληρώνεται αποτελεσματικά η αποστολή και το έργο τους.

3.1 Ανάγκη εφαρμογής της Διαχείρισης Κινδύνου στα Τελωνεία

Οι Τελωνειακές Διοικήσεις στοχεύουν τόσο στην διευκόλυνση του παγκόσμιου εμπορίου όσο και στην διασφάλιση της τήρησης των τελωνειακών κανονισμών και διατυπώσεων. Από την άλλη πλευρά, κύριο μέλημα των Τελωνειακών Διοικήσεων είναι η διαφύλαξη της δημόσιας ασφάλειας και υγείας, καθώς και η προστασία του περιβάλλοντος, της πολιτιστικής κληρονομιάς και της πνευματικής ιδιοκτησίας.

Οι κανόνες που συντάσσονται για να εξασφαλίζεται η αποστολή και το έργο των τελωνείων εμπεριέχουν από την φύση τους τον κίνδυνο παράβασης τους με ή χωρίς πρόθεση. Το γεγονός αυτό απαιτεί την εφαρμογή των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου, προκειμένου να “μειωθούν” οι κίνδυνοι και να διασφαλιστεί η αποτελεσματική επίτευξη των στόχων της τελωνειακής διοίκησης. Οι διαδικασίες διαχείρισης κινδύνου επιτρέπουν τον προσδιορισμό και την ποσοτικοποίηση αυτών των κινδύνων και συντελούν στην αναγνώριση, ανάλυση, εκτίμηση, αντιμετώπιση, παρακολούθηση και επισκόπηση των κινδύνων που επηρεάζουν αρνητικά την εκπλήρωση των στόχων της τελωνειακής διοίκησης⁴¹.

Την ανάγκη ανάπτυξης και εφαρμογής διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου στα Τελωνεία επισημαίνει και ο Παγκόσμιος Οργανισμός Τελωνείων, στην «Σύμβαση ΚΥΟΤΟ», όπου αναφέρει ότι τα τελωνεία πρέπει να χρησιμοποιούν διαδικασίες διαχείρισης κινδύνου κατά την διενέργεια των τελωνειακών ελέγχων και να υιοθετούν στρατηγικές που ενισχύουν την ανάπτυξη της διαχείρισης κινδύνου. Επίσης, τονίζει ότι η ανάλυση κινδύνου συνιστά αποτελεσματική μέθοδο προσδιορισμού των διαδικασιών ελέγχου και ότι οι τελωνειακοί έλεγχοι πρέπει να εστιάζουν σε επισφαλείς περιοχές (risk based controls)⁴².

⁴¹ Widdowson David, “Managing Risk in the Customs Context”, Asia Development Bank, (2001), p. 1-5

⁴² WCO, “KYOTO Convention: International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures”, 2000, Chapter 6

Μέσα στο πλαίσιο της τελωνειακής ένωσης και δεδομένης της φύσης των συνθηκών εργασίας και της επιθυμίας όλων των κρατών μελών της ΕΕ να μειώσουν το κόστος των δημόσιων υπηρεσιών τους, τα κράτη μέλη εφαρμόζουν σε εθνικό επίπεδο διαδικασίες διαχείρισης κινδύνου, οι οποίες αναπτύσσονται από τις Τελωνειακές τους Διοικήσεις, αφού είναι εμφανής η ανάγκη θέσπισης μέτρων που να εξασφαλίζουν την αποδοτικότητα των τελωνειακών ελέγχων και παράλληλα την αποτελεσματική προστασία των οικονομικών συμφερόντων τους.

Μεγάλες προσπάθειες για την εγκαθίδρυση διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου στα τελωνεία γίνονται και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία προτείνει την θέσπιση ενός κοινού πλαισίου Διαχείρισης Κινδύνου σε Κοινοτικό επίπεδο ώστε να αντιμετωπιστεί η πρόκληση της διεύρυνσης της τελωνειακής ένωσης, να ενισχυθούν οι κανόνες ασφαλείας και να επιτευχθούν «ισοδύναμα αποτελέσματα κατά την άσκηση των τελωνειακών ελέγχων σε κάθε σημείο του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας⁴³». Για τους λόγους αυτούς η Επιτροπή θέσπισε ένα Μοντέλο Διαχείρισης Κινδύνου, προκειμένου να εφαρμόζουν όλα τα κράτη μέλη ένα κοινό πλαίσιο διαχείρισης κινδύνου στους τελωνειακούς ελέγχους, ώστε να ενισχύεται η ομοιόμορφη αντιμετώπιση των κινδύνων και να διασφαλίζεται η ίση μεταχείριση του εμπορίου στην ΕΕ.

Πριν την ανάλυση του μοντέλου διαχείρισης κινδύνου, κρίνεται σκόπιμη η συνοπτική περιγραφή των βασικών τελωνειακών ορισμών αναφορικά με τους τελωνειακούς ελέγχους και την διαχείριση κινδύνου, όπως καθορίζεται στα Κοινοτικά έγγραφα και δη στον Κοινοτικό Τελωνειακό Κώδικα.

3.2 Ορισμοί Βασικών Τελωνειακών Συνειών

Ο Κοινοτικός Τελωνειακός Κώδικας⁴⁴, αλλά και ο Κανονισμός 648/2005 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Απριλίου 2005, με τον οποίο ψηφίστηκε η τροποποίηση του Κοινοτικού Τελωνειακού Κώδικα προσδιορίζει την εννοιολογική σημασία των «τελωνειακών ελέγχων», του «κινδύνου» και της «διαχείρισης κινδύνων». Συγκεκριμένα ορίζει ότι:

Τελωνειακοί Έλεγχοι: είναι συγκεκριμένες πράξεις των τελωνειακών αρχών με σκοπό την εξασφάλιση της ορθής εφαρμογής των τελωνειακών κανόνων και άλλων νομοθετικών διατάξεων που διέπουν την είσοδο, την έξοδο, τη διαμετακόμιση⁴⁵, τη μεταφορά και την τελική χρήση εμπορευμάτων που διακινούνται μεταξύ του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας και τρίτων χωρών, καθώς και την παρουσία εμπορευμάτων που δεν έχουν κοινοτικό χαρακτήρα. Οι πράξεις αυτές μπορούν να περιλαμβάνουν εξέταση των

⁴³ ΕΕ, Απόφαση 210/97 «Θέσπιση προγράμματος Δράσης για τα Τελωνεία στην Κοινότητα Τελωνεία 2000-2002», σελ.6

⁴⁴ Κανονισμός 2913/92,

⁴⁵ Διαμετακόμιση: η κυκλοφορία μη κοινοτικών εμπορευμάτων μεταξύ δύο τελωνείων εντός του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας

εμπορευμάτων, έλεγχο των δεδομένων της διασάφησης⁴⁶ και της ύπαρξης και της γνησιότητας ηλεκτρονικών ή γραπτών εγγράφων, έλεγχο των λογιστικών βιβλίων και άλλων στοιχείων των επιχειρήσεων, έλεγχο των μεταφορικών μέσων, έλεγχο των αποσκευών και άλλων εμπορευμάτων που μεταφέρονται ή φέρονται από πρόσωπα, καθώς και διενέργεια διοικητικών ερευνών και άλλες παρόμοιες πράξεις.

Τελωνειακός Κίνδυνος: είναι η πιθανότητα συμβάντων, όσον αφορά την είσοδο, έξοδο, διαμετακόμιση, μεταφορά και την τελική χρήση εμπορευμάτων μεταξύ του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας και των τρίτων χωρών καθώς και την παρουσία εμπορευμάτων που δεν έχουν κοινοτικό χαρακτήρα, τα οποία:

- Εμποδίζουν την ορθή εφαρμογή των κοινοτικών ή εθνικών μέτρων
- Θέτουν σε κίνδυνο τα οικονομικά συμφέροντα της κοινότητας και των κρατών μελών
- Απειλούν την ασφάλεια της Κοινότητας
- Θέτουν σε κίνδυνο τη δημόσια υγεία, το περιβάλλον και τους καταναλωτές.

Διαχείριση Τελωνειακού Κινδύνου: είναι ο συστηματικός εντοπισμός των κινδύνων και η εφαρμογή κάθε μέτρου που είναι αναγκαίο για να περιοριστεί η έκθεση σε κίνδυνο. Ο όρος αυτός καλύπτει δραστηριότητες όπως η συγκέντρωση στοιχείων και πληροφοριών, η ανάλυση και εκτίμηση των κινδύνων, η θέσπιση και επιβολή μέτρων καθώς και η τακτική παρακολούθηση και επανεξέταση της διαδικασίας και των αποτελεσμάτων της, βάσει των διεθνών, κοινοτικών και εθνικών πηγών και στρατηγικών.

8.3. Πρότυπο Διαχείρισης Κινδύνου Διακοινοτικής Ισχύος⁴⁷

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επισήμανε την έλλειψη ομοιογένειας που παρατηρείται στις τεχνικές ελέγχου των διαφόρων κρατών μελών και σε συνεργασία με τα κράτη μέλη στο πλαίσιο του προγράμματος «Τελωνεία 2002» θέσπισε ένα πρότυπο Διαχείρισης Κινδύνου προκειμένου να εφαρμόζεται από τις Τελωνειακές υπηρεσίες των κρατών μελών ένα κοινό μοντέλο διαχείρισης κινδύνου και να επιτυγχάνεται μια κοινή προσέγγιση σε θέματα Διαχείρισης Κινδύνου στα Τελωνεία. Το πρότυπο αυτό, αποτελεί ένα πρότυπο διακοινοτικής ισχύος, που θέτει το θεωρητικό υπόβαθρο για την εφαρμογή της Διαχείρισης Κινδύνων στα Τελωνεία, ενώ παράλληλα χαρακτηρίζεται από ευελιξία προκειμένου να μπορεί να εφαρμοστεί στα ήδη υπάρχοντα συστήματα Διαχείρισης Κινδύνων των κρατών μελών.

Το πρότυπο Διαχείρισης Κινδύνου που θέσπισε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ορίζει τέσσερα βασικά στοιχεία που πρέπει να περιλαμβάνει η διαδικασία της Διαχείρισης Κινδύνου:

- Θέσπιση Στρατηγικού πλαισίου και πλαισίου οργάνωσης και Διαχείρισης Κινδύνου (Context)

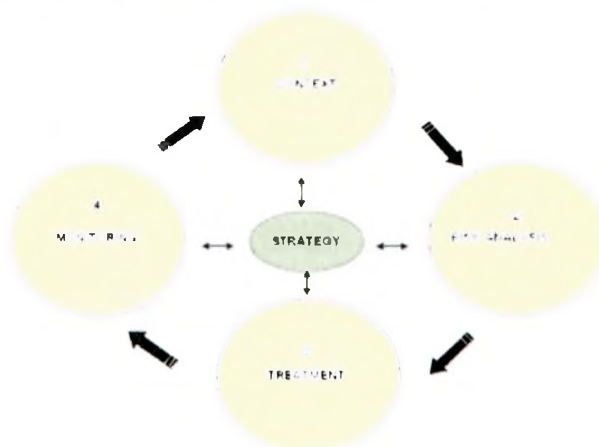
⁴⁶ Διασάφηση: Τελωνειακή Δήλωση

⁴⁷ DG Taxation and Customs Union, “Standardised Framework for Risk Management in the Customs Administrations of the EU, 30-9-2004

- Ανάλυση του Κινδύνου (Risk Analysis)
- Αντιμετώπιση του Κινδύνου (Treatment)
- Παρακολούθηση (Monitoring)

Το παρακάτω διάγραμμα απεικονίζει την σπουδαιότητα των στοιχείων αυτών στην αποτελεσματική εφαρμογή της Διαχείρισης Κινδύνου. Κεντρικός άξονας είναι οι Στρατηγικοί Στόχοι που θεσπίζονται από τις Διοικήσεις των Τελωνείων, μιας και αυτοί αποτελούν τον «λόγο ύπαρξης» του διαγράμματος. Κάθε στάδιο πρέπει να εξετάζεται σε συνδυασμό με τους στόχους, ώστε να επιβεβαιώνεται η επίτευξη τους.

Διάγραμμα 1: Διαδικασία Διαχείρισης Κινδύνου



Στάδιο 1: Εγκαθίδρυση Στρατηγικού Πλαισίου και Πλαισίου Οργάνωσης και Διαχείρισης Κινδύνου

Λέγοντας πλαίσιο εννοούμε το περιβάλλον στο οποίο λαμβάνει χώρα η διαδικασία διαχείρισης κινδύνου. Το περιβάλλον αυτό επηρεάζεται από διάφορους παράγοντες όπως οικονομικούς, πολιτικούς και κοινωνικούς. Το περιβάλλον προσδιορίζεται εύκολα από τις εξής ερωτήσεις:

- Ποιοι είναι οι Stakeholders;

Αυτοί είναι κυρίως η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, οι εθνικές κυβερνήσεις και οι επιχειρήσεις. Τα συμφέροντα των stakeholders και οι απειλές που σχετίζονται με αυτά πρέπει να προσδιοριστούν και να ιεραρχηθούν.

- Ποιες είναι οι Δραστηριότητες (Tasks);

Η Επιτροπή έχει δημοσιεύσει την Στρατηγική των Τελωνείων⁴⁸ στην οποία τονίζεται ότι ο ρόλος και οι δραστηριότητες των τελωνείων έχουν μεταβληθεί από εισπρακτικές σε ρόλο διασφάλισης της δημόσιας υγείας και ασφάλειας των πολιτών της ΕΕ.

- Ποιοι είναι οι Στόχοι (Objectives);

CONTEXT

S- STAKEHOLDERS

T- TASKS

O-OBJECTIVES

P- PROCESS

⁴⁸ COM(2001)51/8-2-01

Μπορεί να είναι η συγκέντρωση των δασμών και φόρων ή οι αποτελεσματικοί έλεγχοι. Εναλλακτικά μπορεί να είναι η βελτίωση της λειτουργίας της Κοινής Αγοράς προκειμένου να γίνει πιο ανταγωνιστική για τις επιχειρήσεις.

► Ποια είναι τα στοιχεία που επηρεάζουν τη Διαδικασία (Process) Διαχείρισης Κινδύνου;

Μπορεί να περιλαμβάνει στοιχεία όπως η οργανωτική δομή, οι ανθρώπινοι πόροι, οι πολιτικές επιρροές, η οικονομική κατάσταση. Καθένα από αυτά συμβάλλει στην βελτίωση της διαδικασίας Διαχείρισης Κινδύνου.

Σήμερα, οι Τελωνειακές Διοικήσεις απαιτείται να παρέχουν υψηλής ποιότητας υπηρεσίες διασφαλίζοντας ότι ελέγχεται σωστά η διακίνηση των αγαθών. Τα επίπεδα κινδύνου προσδιορίζονται από το πλαίσιο των εθνικών και διεθνών προτεραιοτήτων που τίθενται από τις Τελωνειακές Διοικήσεις.

Στρατηγικό Πλαίσιο:

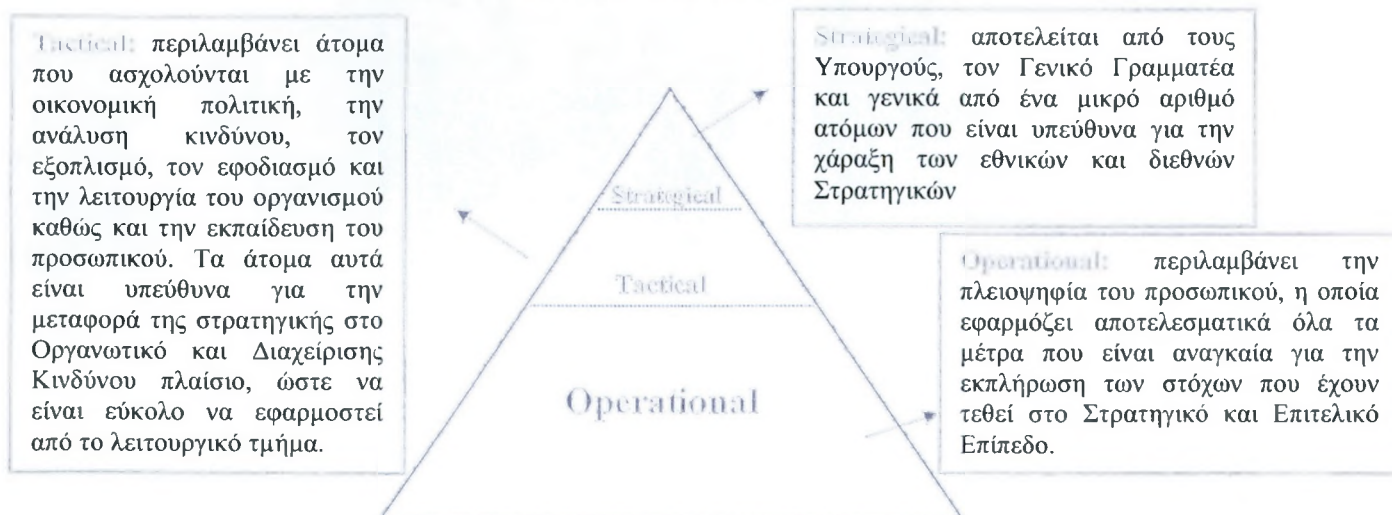
Το Στρατηγικό Πλαίσιο καθορίζεται από τους στόχους που επιδιώκουν να επιτύχουν τα Τελωνεία, οι οποίοι είναι συνήθως μακροπρόθεσμοι και θέτουν προτεραιότητες βασισμένες σε ελέγχους υψηλού επιπέδου. Οι στόχοι αυτοί προδιαγράφουν την μελλοντική κατεύθυνση των Τελωνείων και οδηγούν στην κατανόηση του πλαισίου Οργάνωσης και Διαχείρισης Κινδύνου.

Πλαίσιο Οργάνωσης και Διαχείρισης Κινδύνου

Το πλαίσιο Οργάνωσης και Διαχείρισης Κινδύνου περιλαμβάνει τα μέσα επίτευξης των στρατηγικών στόχων. Η Ανώτατη Διοίκηση προσδιορίζει το πλαίσιο Οργάνωσης και Διαχείρισης κινδύνου, αξιολογεί το Στρατηγικό πλαίσιο υπό το πρίσμα της ικανότητας του οργανισμού να επιτύχει τους στρατηγικούς στόχους, εκτιμάει την διαχείριση κινδύνου λαμβάνοντας υπόψη παράγοντες όπως το κόστος, τα οφέλη, οι ευκαιρίες και οι οικονομικοί πόροι και θέτει σε προτεραιότητα την εκπλήρωση συγκεκριμένων στρατηγικών στόχων.

Το παρακάτω διάγραμμα απεικονίζει την οργανωτική δομή που είναι αναγκαία για την εγκαθίδρυση της στρατηγικής, την οργάνωση του πλαισίου Διαχείρισης Κινδύνου και την επίτευξη των στρατηγικών στόχων.

Διάγραμμα 2: Οργανωτική Δομή Τελωνείων



Στάδιο 2: Ανάλυση Κινδύνου

Το στάδιο αυτό είναι το πιο σύνθετο. Πολλά κράτη μέλη χωρίζουν το στάδιο αυτό σε υπο-στάδια. Ωστόσο κάθε κράτος μέλος οφείλει να ενεργεί σύμφωνα με τις ανάγκες της Τελωνειακής υπηρεσίας και να εφαρμόζει όποιο στάδιο ταιριάζει καλύτερα σ' αυτήν. Το Πρότυπο Διαχείρισης Κινδύνου στις Τελωνειακές Υπηρεσίες των κρατών μελών χωρίζει το στάδιο αυτό στα εξής υπο-στάδια:

- ✓ Αναγνώριση των Κινδύνων (Identify the Risks)
- ✓ Ανάλυση των Κινδύνων (Analyse the risks)
- ✓ Εκτίμηση και Βαθμολόγηση των Κινδύνων (Assess and weight the risks)

Αναγνώριση Κινδύνου: Η αποτελεσματικότητα της ανάλυσης κινδύνων βασίζεται κυρίως στο πλήθος και την ποιότητα των πληροφοριών που διαθέτουν οι τελωνειακές υπηρεσίες. Γι αυτό όλες οι διαθέσιμες πληροφορίες πρέπει να αξιολογούνται ως ενδεχόμενες περιοχές κινδύνου, να εκτιμούνται για την ορθότητά τους και όποτε κρίνεται αναγκαίο να παρέχονται στο λειτουργικό τμήμα (Τοπικά Τελωνεία). Οι νέες εμπορικές συναλλαγές, οι τροποποιήσεις στην νομοθεσία, οι διασαφήσεις των εμπορευμάτων, τα αρχεία των οφειλετών και η άμεση καταβολή των δασμοφορολογικών επιβαρύνσεων, η εμπειρία του προσωπικού καθώς και τα αποτελέσματα των τελωνειακών ελέγχων συνιστούν περιοχές συλλογής πληροφοριών για τον εντοπισμό και την αναγνώριση των κινδύνων.

Ανάλυση Κινδύνου: Αφού έχουν αναγνωριστεί οι κίνδυνοι, κρίνεται αναγκαία η ανάλυσή τους. Αυτό γίνεται με δύο τρόπους:

1. με την ανάλυση των υφιστάμενων κινδύνων (proven risks) και
2. με την ανάλυση των δυνητικών κινδύνων (potential risks)

Οι Υφιστάμενοι Κίνδυνοι σχετίζονται με ιστορικά γεγονότα-περιστατικά. Οι Τελωνειακές Υπηρεσίες διαθέτουν βάσεις δεδομένων στις οποίες είναι καταγεγραμμένα περιστατικά παραβάσεων ή παρατυπιών. Τα στοιχεία αυτά δύναται να αναλυθούν ως προς τα τρέχοντα δεδομένα και να διαπιστωθεί αν οι συνθήκες εμφάνισης του κινδύνου εξακολουθούν να ισχύουν. Σε μια τέτοια περίπτωση πρέπει να υπολογιστεί η πιθανότητα της εμφάνισης ενός κινδύνου (likelihood) και οι πιθανές συνέπειές του (Impact).

Οι Δυνητικοί Κίνδυνοι είναι οι κίνδυνοι που δεν έχουν ακόμη εμφανιστεί, ωστόσο υπάρχουν σοβαρές υποψίες για την εκδήλωσή τους. Για παράδειγμα, η κυκλοφορία ενός νέου προϊόντος, το οποίο διαθέτει Σήμα Κατατεθέν (Trade Mark) μπορεί να αποτελέσει στόχο παραποίησης ή απομίμησης. Οι δυνητικοί κίνδυνοι πρέπει επίσης, να αναλύονται ως προς τα τρέχοντα δεδομένα και αν οι συνθήκες ευδοκμούν την εμφάνισή τους πρέπει να υπολογίζονται οι πιθανότητες της εμφάνισης τους και οι πιθανές συνέπειές τους.

Είναι σημαντικό στο στάδιο αυτό να λαμβάνεται υπόψη το κατά πόσο είναι πιθανή η εμφάνιση ενός περιστατικού και αν συμβεί ποιες θα είναι οι συνέπειές του. Αν και μια πιθανή συνέπεια μπορεί να είναι εξαιρετικά σοβαρή, η πιθανότητα της εμφάνισής της μπορεί να είναι

πολύ μικρή. Συνδυάζοντας τα στοιχεία αυτά μπορεί να δημιουργηθεί ένα επίπεδο εκτίμησης και βαθμολόγησης του κινδύνου.

Εκτίμηση και Βαθμολόγηση του Κινδύνου: υπάρχουν διάφοροι τύποι κατάταξης των κινδύνων. Οι πιο διαδεδομένοι είναι η κατάταξη σε ΥΨΗΛΟΣ, ΜΕΣΟΣ και ΧΑΜΗΛΟΣ. Η κατάταξη αυτή συντελεί στην ιεράρχηση των κινδύνων και στην ανάπτυξη μέτρων αντιμετώπισής τους.

Υψηλοί Κίνδυνοι: οι κίνδυνοι αυτοί είναι πολύ πιθανόν να εμφανιστούν και να προκαλέσουν σοβαρές συνέπειες στον οργανισμό. Στην περίπτωση αυτή η Διοίκηση πρέπει να λαμβάνει εγκαίρως μέτρα αντιμετώπισης των υψηλών κινδύνων, τα οποία πρέπει να εφαρμόζονται αποτελεσματικά κατά τους τελωνειακούς ελέγχους.

Μέσοι Κίνδυνοι: οι κίνδυνοι αυτοί είναι λιγότερο πιθανόν να εμφανιστούν ή να προκαλέσουν σοβαρές συνέπειες.

Χαμηλοί Κίνδυνοι: είναι αποδεκτοί κίνδυνοι, οι οποίοι μπορούν να εκτιμηθούν εύκολα βάσει τυποποιημένων διαδικασιών, χωρίς να είναι αναγκαία η λήψη μέτρων αντιμετώπισής τους.

Στάδιο 3: Αντιμετώπιση του Κινδύνου

Η εφαρμογή τεχνικών ανάλυσης κινδύνου στοχεύει στην πραγματοποίηση ελέγχου σε επιλεγμένα φορτία, τα οποία ενδέχεται, λόγω της φύσης, της αξίας, της καταγωγής ή του εισαγωγέα τους, να εμπεριέχουν κάποιο κίνδυνο. Επίσης, εξετάζεται αν η συγκεκριμένη διασάφηση είναι ειλικρινής ή αν εμπεριέχει στοιχεία απάτης. Με αυτό τον τρόπο, τα τελωνεία αποφασίζουν αντικειμενικά για το αν υπάρχει ανάγκη προσκόμισης και φυσικής εξέτασης κάποιου φορτίου, περιορίζοντας έτσι το επίπεδο των διενεργούμενων ελέγχων.

Τα τελωνεία σήμερα, πραγματοποιούν ελέγχους είτε κατά την άφιξη των εμπορευμάτων είτε μετά τη μεταφορά των εμπορευμάτων στις εγκαταστάσεις του συναλλασσόμενου. Το γεγονός αυτό διευκολύνει σε μεγάλο βαθμό τη ροή των συναλλαγών, μειώνει τις καθυστερήσεις και το κόστος, επειδή δεν χρειάζεται να αφαιρούνται δύο φορές οι συσκευασίες των εμπορευμάτων. Έτσι οι προσπάθειες στα σύνορα συγκεντρώνονται κυρίως στην καταπολέμηση του λαθρεμπορίου και της απάτης. Επίσης, μετά την άφιξη των εμπορευμάτων στον προορισμό τους και τη θέση τους σε ελεύθερη κυκλοφορία, είναι δυνατή η διενέργεια εκ των υστέρων ελέγχων, οι οποίοι βασίζονται στις λογιστικές καταχωρήσεις των εταιρειών.

Κάθε φορά που επιλέγονται εμπορεύματα για φυσικό έλεγχο, οι τελωνειακοί ελεγκτές συμπληρώνουν μια φόρμα ελέγχου, στην οποία καταγράφονται συνοπτικά οι ενέργειες που πρέπει να διενεργήσουν, προκειμένου να ελεγχθούν σωστά τα εμπορεύματα. Κατόπιν η φόρμα συμπληρώνεται με τα αποτελέσματα του ελέγχου. Σε περίπτωση μη διενέργειας του ελέγχου, ο ελεγκτής οφείλει να αναφέρει τους λόγους μη πραγματοποίησης της έρευνας.

Ωστόσο, κρίνεται επιτακτική η ανάγκη ανάπτυξης μιας κοινής πρακτικής ελέγχου ώστε να επιτυγχάνονται ισοδύναμα αποτελέσματα κατά την άσκηση των τελωνειακών ελέγχων σε κάθε σημείο του τελωνειακού εδάφους της Κοινότητας.

Στάδιο 4: Παρακολούθηση των Κινδύνων

Η επίτευξη των στρατηγικών στόχων, η εφαρμογή των αλλαγών στις διαδικασίες και η βελτίωση των τελωνειακών ελέγχων επιτυγχάνεται καλύτερα με την αποτελεσματική παρακολούθηση του συστήματος Διαχείρισης Κινδύνων. Η Διαχείριση Κινδύνου δεν πρέπει να είναι μια στατική διαδικασία, αλλά μια δυναμική διαδικασία στην οποία οι πληροφορίες πρέπει συνεχώς να ανανεώνονται, να αναλύονται, να ελέγχονται και να αξιολογούνται.

Επίσης, απαιτείται η διάκριση μεταξύ της ανατροφοδότησης του συστήματος η οποία συντελεί σε αλλαγές του συστήματος και της αναβάθμισης των ελεγκτικών προτύπων και της παρακολούθησής τους, η οποία συνιστά μέθοδο αξιολόγησης της αποτελεσματικότητας του συστήματος. Και στις δύο περιπτώσεις θεωρείται σημαντική η χρήση πληροφοριακών συστημάτων. Ωστόσο, σήμερα, τα περισσότερα κράτη μέλη αναζητούν συστήματα παρακολούθησης και αναθεώρησης της διαδικασίας Διαχείρισης Κινδύνων.

Το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο επισημαίνει ότι: *«ένα οργανωμένο σύστημα δεν μπορεί να είναι πλήρες χωρίς αποτελεσματική διαδικασία παρακολούθησης και αξιολόγησης, η οποία να εξασφαλίζει ότι όλες οι πληροφορίες στις οποίες βασίζονται οι υπολογισμοί και οι αποφάσεις που ελήφθησαν είναι ακριβείς, ενημερωμένες και συναφείς. Η παρακολούθηση αυτή πρέπει να γίνεται από όλες τις τελωνειακές υπηρεσίες της Κοινότητας σε πνεύμα συνεργασίας. Η αξιολόγηση πρέπει να στηρίζεται στην ανατροφοδότηση και να οδηγεί στην ενημέρωση των εργασιών της ανάλυσης και στην ιεράρχηση των ελέγχων»⁴⁹.*

3.4 Κοινοτικό Τελωνειακό Σύστημα Διαχείρισης Κινδύνου

Η εφαρμογή του μοντέλου Διαχείρισης Κινδύνου διακοινοτικής ισχύος δεν είναι υποχρεωτική για τα κράτη μέλη, αλλά συνιστά συμβουλευτικό έγγραφο που παρέχει κατευθυντήριες οδηγίες για την ανάπτυξη και εφαρμογή των διαδικασιών διαχείρισης κινδύνου από τις τελωνειακές διοικήσεις των κρατών μελών.

Παρόλα αυτά, ο Κανονισμός 1875/2006 της Επιτροπής θεσπίζει την ανάπτυξη ενός κοινού ηλεκτρονικού πλαισίου διαχείρισης κινδύνου, το οποίο θα εφαρμοστεί σε όλα τα κράτη μέλη μέχρι τον Ιούλιο του 2009. Το κοινό αυτό ηλεκτρονικό πλαίσιο διαχείρισης περιλαμβάνει ένα κοινοτικό τελωνειακό σύστημα διαχείρισης κινδύνων, κοινούς τομείς ελέγχου και κοινά κριτήρια και πρότυπα κινδύνων. Επίσης, στηρίζεται στην επεξεργασία και ανταλλαγή των σχετικών με τον κίνδυνο πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων τελωνειακών αρχών και της

⁴⁹ Court of Auditors, “Special Report No 13/98 concerning the use of risk analysis techniques in customs control and the clearance of goods” (98/C 375/01), 3/12/1998, p. 6

Επιτροπής και εξασφαλίζει ένα ισοδύναμο και εναρμονισμένο επίπεδο τελωνειακών ελέγχων σε όλη την Κοινότητα.

Μέχρι την ολοκλήρωση του ηλεκτρονικού κοινοτικού συστήματος διαχείρισης κινδύνου, τα κράτη μέλη οφείλουν να εφαρμόζουν τα εθνικά συστήματα διαχείρισης κινδύνου. Στο επόμενο κεφάλαιο περιγράφεται αναλυτικά το σύστημα διαχείρισης κινδύνου της ελληνικής τελωνειακής διοίκησης, δίνοντας ιδιαίτερη έμφαση στην ανάλυση των κινδύνων στους τελωνειακούς ελέγχους.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ III: ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΣΤΟΥΣ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΟΥΣ ΕΛΕΓΧΟΥΣ⁵⁰

Πριν περιγράψουμε την διαδικασία ανάλυσης κινδύνου στους τελωνειακούς ελέγχους κρίνεται σκόπιμο να διαχωριστεί η έννοια της διαχείρισης από την ανάλυση του κινδύνου. Η διαχείριση κινδύνου και η ανάλυση κινδύνου είναι δύο διαφορετικές έννοιες. Η μεν ανάλυση κινδύνου περιλαμβάνει την αναγνώριση, εκτίμηση και αξιολόγηση των κινδύνων, η δε διαχείριση περιλαμβάνει τον σχεδιασμό, την παρακολούθηση και τις διαδικασίες ελέγχου που ακολουθεί η επιχείρηση ή ο οργανισμός βάσει των στοιχείων που έχουν προκύψει από τις διαδικασίες αξιολόγησης των κινδύνων. Από την περιγραφή και μόνο αυτών των στοιχείων αντιλαμβανόμαστε ότι η διαχείριση κινδύνου αποτελεί πιο ευρεία διαδικασία από την ανάλυση κινδύνου, καθώς η τελευταία αποτελεί μέρος αυτής.

Επίσης, στο σημείο αυτό πρέπει να επισημάνουμε ότι η Τελωνειακή Διοίκηση διαθέτει ξεχωριστό τμήμα ανάλυσης κινδύνου, το Τμήμα Δ' «Ανάλυσης Κινδύνου» που υπάγεται στην 33^η Διεύθυνση Ελέγχου Τελωνείων. Το τμήμα αυτό, είναι επιφορτισμένο με την παραλαβή, τον συσχετισμό και την ταξινόμηση των πληροφοριών, μηνυμάτων, δελτίων έρευνας, εκθέσεων και δελτίων ελέγχου, στατιστικών και λοιπών στοιχείων, καθώς και την αξιολόγηση, αξιοποίηση και γενικά επεξεργασία αυτών με βάση την ανάλυση κινδύνου, με στόχο την αποτελεσματικότερη πρόληψη και καταστολή του λαθρεμπορίου, της απάτης και παρατυπίας και γενικά των τελωνειακών παραβάσεων και την προστασία των ανθρώπων, της φύσης, της πολιτιστικής κληρονομιάς και της οικονομίας. Επιπρόσθετα, διαβιβάζει τα αποτελέσματα της ανάλυσης των στοιχείων, στα αντίστοιχα Τμήματα της Διεύθυνσης, για περαιτέρω παροχή οδηγιών προς τα Τελωνεία, και παραλαμβάνει από αυτά και επεξεργάζεται κάθε πληροφορία για παρατυπίες ή απάτες κατά των ιδίων πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης και κάθε άλλη πληροφορία για παράνομη δραστηριότητα, που υπόκειται στον έλεγχο της Τελωνειακής Υπηρεσίας. Τέλος, συνεργάζεται με τις Υπηρεσίες του Υπουργείου Οικονομίας και Οικονομικών και άλλων Υπουργείων, καθώς και συναρμόδιες Υπηρεσίες της Ε.Ε., των κρατών μελών, τρίτων χωρών, διεθνών οργανισμών και τον Παγκόσμιο Οργανισμό Τελωνείων, για ανταλλαγή πληροφοριών και στοιχείων, στα πλαίσια των αρμοδιοτήτων του Τμήματος.

Στις επόμενες ενότητες περιγράφεται αναλυτικά η διαδικασία της ανάλυσης κινδύνου στους τελωνειακούς ελέγχους, όπως προέκυψε από τις συνεντεύξεις που λήφθηκαν από τους

⁵⁰ Στο Κεφάλαιο αυτό, καταγράφεται η διαδικασία ανάλυσης κινδύνου στα Ελληνικά Τελωνεία, όπως αυτή περιγράφηκε από την προϊσταμένη και τους υπαλλήλους του Δ' Τμήματος «Ανάλυσης Κινδύνου» της 33^{ης} Δ/σης Ελέγχου Τελωνείων, καθώς και τους τελωνειακούς ελεγκτές και επόπτες των Τελωνείων Αθηνών και Οιοφύτων κατά τη διάρκεια των συνεντεύξεων.

υπαλλήλους και την προϊσταμένη του τμήματος Ανάλυσης Κινδύνου, καθώς και από τους τελωνειακούς ελεγκτές και επόπτες δύο τοπικών Τελωνείων (Αθηνών και Οινοφύτων).

1. Βασικοί λόγοι που επέβαλαν την εφαρμογή της Ανάλυσης Κινδύνου στα Ελληνικά Τελωνεία

Η θεαματική αύξηση του όγκου του διεθνούς εμπορίου, η ολοκλήρωση της εσωτερικής αγοράς από 1-1-1993, η διεύρυνση της ευρωπαϊκής ένωσης, αλλά και η ανάγκη για απλούστευση και ορθολογισμό των τελωνειακών ρυθμίσεων και διαδικασιών, όπως αναφέρεται στο ψήφισμα του Συμβουλίου της 25^{ης} Οκτωβρίου 1996, οδήγησε τις Τελωνειακές Υπηρεσίες όλων σχεδόν των κρατών μελών, να εγκαταλείψουν τους συνηθισμένους τρόπους ελέγχου στις τελωνειακές εργασίες και να αναζητήσουν άλλες σύγχρονες μεθόδους εργασίας που να εξασφαλίζουν, τόσο τις απαιτήσεις της υπηρεσίας (είσπραξη των αναλογούντων δασμών και φόρων, τήρηση της υφιστάμενης νομοθεσίας κ.α.), όσο και την διευκόλυνση του νόμιμου εμπορίου.

Επίσης, η ανάλυση κινδύνου στους τελωνειακούς ελέγχους σε εθνικό επίπεδο προέκυψε και από την ανάγκη για σωστή επιλογή εμπορευμάτων στα οποία θα γίνεται φυσικός έλεγχος. Το γεγονός αυτό επισημαίνεται και από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή όπου υπογραμμίζει ότι «οι τελωνειακοί έλεγχοι πρέπει να βασίζονται στην ανάλυση του κινδύνου, με σκοπό τον εντοπισμό και τον ποσοτικό προσδιορισμό των κινδύνων καθώς και τη λήψη των αναγκαίων μέτρων για την εκτίμησή τους, σύμφωνα με κριτήρια που έχουν καθοριστεί σε εθνικό και, ενδεχομένως, κοινοτικό ή διεθνές επίπεδο⁵¹».

Παράλληλα, αρκετά κοινοτικά έγγραφα τονίζουν την ανάγκη χρησιμοποίησης προηγμένων τελωνειακών τεχνικών και αποτελεσματικών μεθόδων εργασίας, όπως η τεχνολογία των πληροφοριών, η ανάλυση κινδύνου και ο στοχοθετημένος έλεγχος βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων κινδύνου, ο εναρμονισμένος ποιοτικός και ποσοτικός έλεγχος ανάλογα με το βαθμό κινδύνου, καθώς και εξελιγμένα συστήματα ελέγχου. Συγκεκριμένα, η Κοινή Δράση της 9^{ης} Ιουνίου 1997 που ενέκρινε το Συμβούλιο, βάσει του άρθρου Κ3 της Συνθήκης για την Ευρωπαϊκή Ένωση, εστιάζει την ανάγκη καλύτερης επεξεργασίας των κριτηρίων επιλογής των ελέγχων, των μεθόδων επιλογής και της συγκέντρωσης πληροφοριών τελωνειακού και αστυνομικού περιεχομένου και η απόφαση «Τελωνεία 2002» προτείνει την υιοθέτηση της μεθόδου της Ανάλυσης Κινδύνου στους Τελωνειακούς Ελέγχους, προκειμένου να επιτυγχάνονται ισοδύναμα αποτελέσματα κατά την άσκηση των τελωνειακών ελέγχων σε κάθε σημείο του τελωνειακού εδάφους της ΕΕ⁵².

⁵¹ ΕΕ, «Ένα απλό περιβάλλον χωρίς χαρτί για τα τελωνεία και τις εμπορικές επιχειρήσεις», COM(2003)452, 24-7-2003, σελ 70

⁵² ΕΕ, Απόφαση 210/97 «Θέσπιση προγράμματος Δράσης για τα Τελωνεία στην Κοινότητα Τελωνεία 2000-2002», σελ.6

2. Τι είναι και σε τι στοχεύει η Ανάλυση Κινδύνου

Η ανάλυση κινδύνου είναι μια μέθοδος εργασίας που αποσκοπεί στην άριστη χρησιμοποίηση των τελωνειακών, ανθρώπινων και οικονομικών μέσων με ταυτόχρονη ελαχιστοποίηση του κινδύνου για διάπραξη τελωνειακής απάτης ή παρατυπίας. Δηλαδή του κινδύνου μη καταβολής των εισαγωγικών και εξαγωγικών δασμών, μη τήρησης των απαγορεύσεων και των περιορισμών, καθώς και των μέτρων εμπορικής πολιτικής, της προστασίας των πολιτών, της πολιτιστικής κληρονομιάς και της προστασίας του περιβάλλοντος.

Επίσης, η ανάλυση κινδύνου μπορεί να οριστεί ως η συστηματική διαδικασία λήψης αποφάσεων βασισμένη στην οργανωμένη συλλογή και ανάλυση πληροφοριών, ώστε η παρέμβαση να στοχεύει στους σοβαρότερους κινδύνους και να εκτιμάται πόσο αποτελεσματικά επιδρά η στοχοθέτηση αυτή στην ελάττωση ή την εξάλειψη των κινδύνων. Η ανάλυση κινδύνου μπορεί ακόμη να οριστεί ως σύστημα εντοπισμού και χρησιμοποίησης κατάλληλων πληροφοριών διαχείρισης με συνέπεια και διαφάνεια, ώστε να καθίσταται δυνατή η πλήρης ανίχνευση, τεκμηρίωση και εκτίμηση του κινδύνου. Το σύστημα θα πρέπει να έχει ως αποτέλεσμα την ελαχιστοποίηση των κινδύνων μέσω του συντονισμού των προσπαθειών ελέγχου στις οποίες έχει δοθεί προτεραιότητα. Θα πρέπει ακόμη να περιλαμβάνει πληροφορίες σχετικά με την απόδοση του συστήματος, ώστε να καθίσταται δυνατή η παρακολούθηση της προόδου και η αποτελεσματική επανεξέτασή του.

Οι τεχνικές της ανάλυσης κινδύνου επιτρέπουν τον προσδιορισμό και την ποσοτικοποίηση των κινδύνων, ώστε να επιτευχθούν διαδικασίες ελέγχου, όπως για παράδειγμα η επιλογή για έλεγχο παραστατικών ή εμπορευμάτων για φυσικό έλεγχο, καθώς και την επικέντρωση της ελεγκτικής προσπάθειας των τελωνειακών υπαλλήλων στους επισφαλείς τομείς στους οποίους είναι πιθανότερες οι σκόπιμες ή μη παραβάσεις των κανονισμών.

Η πρώτη βασική αλλαγή που προέκυψε από την εφαρμογή της ανάλυσης κινδύνου είναι ότι ο φυσικός έλεγχος των εμπορευμάτων πραγματοποιείται επιλεκτικά. Η διαφοροποίηση αυτή δεν είναι μόνο ποσοτική αλλά κυρίως ποιοτική και αυτό γιατί:

- ✓ Λιγότεροι αριθμητικοί έλεγχοι, ουσιαστικά σημαίνει καλύτεροι έλεγχοι και συνεπώς αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου προς όφελος των νόμιμων συναλλαγών, αλλά και καλύτερη διασφάλιση της δημόσιας ασφάλειας.
- ✓ Διασφαλίζεται η ταχύτερη και ομαλότερη ροή των συναλλαγών, συνεπώς εξυπηρετείται καλύτερα το νόμιμο εμπόριο, ενώ ταυτόχρονα θωρακίζονται τα δημοσιονομικά συμφέροντα με τους εκ των υστέρων ελέγχους που διενεργούνται στις εγκαταστάσεις των επιχειρήσεων.
- ✓ Καταργείται το καθεστώς της «ίσης» μεταχείρισης που οδηγούσε σε ισοπεδωτική αντιμετώπιση όλων των συναλλασσομένων με τα Τελωνεία, αγνοώντας παραμέτρους όπως η συνέπεια, η αξιοπιστία και το αξιόχρεο που πρέπει να

«επιβραβεύονται» στα πλαίσια της χρηστής διοίκησης. Κατά την διαδικασία επιλογής των εμπορευμάτων για φυσικό έλεγχο συνεκτιμάται πλέον η αξιοπιστία των συναλλασσομένων και ο τρόπος τήρησης εκ μέρους τους των νόμιμων διαδικασιών.

- ✓ Απελευθερώνεται το προσωπικό, το οποίο χρησιμοποιείται σε άλλες δραστηριότητες, με στόχο την καλύτερη εξυπηρέτηση των συναλλαγών
- ✓ Διευκολύνονται οι εμπορικές συναλλαγές, ενδυναμώνεται η συνεργασία με τον ιδιωτικό τομέα, και συντελείται αποτελεσματικότερη αντιμετώπιση του λαθρεμπορίου, διασφαλίζοντας το νόμιμο εμπόριο.

3. Ο ρόλος της πληροφορίας

Η αποτελεσματικότητα της ανάλυσης κινδύνου στηρίζεται κατά κύριο λόγο στο πλήθος και στην ποιότητα των πρωτογενών πληροφοριών που διαθέτει η τελωνειακή υπηρεσία. Για αυτό το λόγο είναι πολύ σημαντικό η υπηρεσία να διαθέτει αξιόπιστες ολοκληρωμένες και πλήρως ενημερωμένες πηγές πληροφόρησης, καθώς επίσης και την δυνατότητα να μπορεί να επεξεργάζεται αυτές τις πληροφορίες.

Οι πηγές πρωτογενούς πληροφόρησης βρίσκονται:

- ✓ Στην Κεντρική Τελωνειακή Υπηρεσία
- ✓ Στις Περιφερειακές Υπηρεσίες
- ✓ Στα τοπικά Τελωνεία
- ✓ Στο Ο.Π.Σ.Τ.
- ✓ Στις υπηρεσίες που είναι ειδικευμένες στον τομέα των τελωνειακών πληροφοριών (πχ. ΥΠΕΕ)
- ✓ Σε άλλες κρατικές υπηρεσίες και δημόσιους φορείς (Υπουργείο Γεωργίας, Εμπορίου, Μεταφορών, Αστυνομία, Λιμενικό κλπ.)
- ✓ Σε επιχειρήσεις (αεροπορικές εταιρείες, ναυτιλιακές, πρακτορεία εκτελωνισμού, επιχειρήσεις αερολιμένων κλπ.)
- ✓ Στα άλλα κράτη μέλη και σε διεθνείς οργανισμούς
- ✓ Σε εξειδικευμένους ή γενικής ύλης εφημερίδες και περιοδικά
- ✓ Σε εμπορικές και επαγγελματικές ενώσεις
- ✓ Στα πληροφοριακά Δελτία της ΕΕ (AFIS, CIS, MARINFO, YACHTINFO, CEN κλπ.)

Οι πληροφορίες που προέρχονται από τις παραπάνω πηγές είναι πρωτογενείς (ακατέργαστες), οι οποίες για να μπορέσουν να χρησιμοποιηθούν στην ανάλυση κινδύνου πρέπει πρώτα να υποστούν ανάλογη επεξεργασία. Το Τμήμα Δ' «Ανάλυσης Κινδύνου» της 33^{ης} Διεύθυνσης «Ελέγχου Τελωνείων» είναι επιφορτισμένο με αυτό το έργο.

Επιπρόσθετα, οι πληροφορίες επιβάλλεται να διατίθενται εύκολα και γρήγορα σε όλα τα τελωνεία. Το έργο αυτό το έχει αναλάβει τόσο η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία διαθέτει

βάσεις δεδομένων και ηλεκτρονικά δίκτυα επικοινωνίας, όσο και το Τμήμα Δ' Ανάλυσης Κινδύνων της 33^{ης} Διεύθυνσης Ελέγχου Τελωνείων, το οποίο συλλέγει πληροφορίες από τις βάσεις δεδομένων, συγκεντρώνει στοιχεία από όλα τα υποσυστήματά του ΟΠΣΤ, τα επεξεργάζεται και τα διοχετεύει στο υποσύστημα «Υποβοήθησης Λήψεως Αποφάσεων/Ανάλυσης Κινδύνου - D.S.S⁵³» του ΟΠΣΤ. Όσον αφορά, τις διαθέσιμες πηγές της Επιτροπής, οι πληροφορίες είναι δυνατόν να διαβιβάζονται και να λαμβάνονται με τα παρακάτω μέσα:

- Βάση δεδομένων TARIC⁵⁴ (ολοκληρωμένο δασμολόγιο των ΕΚ) με την οποία πραγματοποιούνται διαβιβάσεις δεδομένων μέσω ηλεκτρονικών δικτύων σχετικά με τις τελευταίες τροποποιήσεις της κοινοτικής νομοθεσίας που αφορούν την τελωνειακή μεταχείριση των εισαγόμενων ή εξαγόμενων εμπορευμάτων, μια τουλάχιστον φορά την ημέρα προς τις κεντρικές υπηρεσίες των τελωνειακών αρχών των κρατών μελών. Το TARIC βασίζεται στη συνδυασμένη ονοματολογία στην οποία προστίθενται όλα τα μέτρα της εμπορικής και γεωργικής κοινοτικής πολιτικής που έχουν σχέση με το κοινό δασμολόγιο⁵⁵.
- Ορισμένα δίκτυα επικοινωνίας όπως το CIS (τελωνειακό σύστημα πληροφοριών-customs information system). Το σύστημα αυτό είναι διαθέσιμο σε πολλά σημεία σε ολόκληρη την κοινότητα καθώς και στους σημαντικότερους λιμένες και αερολιμένες και περιλαμβάνει βάση δεδομένων με τις πληροφορίες που ανταλλάσσονται μέσω αυτού⁵⁶. Αυτή η βάση δεδομένων περιλαμβάνει μόνο στοιχεία που προέρχονται από μηνύματα τα οποία διαβιβάζονται μέσω του δικτύου σχετικά με υποψίες ή διαπιστώσεις παρατυπιών, που το κράτος μέλος αποφασίζει να διαβιβάσει σύμφωνα με τις ισχύουσες ρυθμίσεις.
- Βάση δεδομένων EUR-LEX η οποία περιλαμβάνει το σύνολο της κοινοτικής νομοθεσίας (συνθήκες, παράγωγο δίκαιο, νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου)

4. Τα στάδια της Ανάλυσης Κινδύνου

Από τη στιγμή που θα συγκεντρωθούν και θα εξεταστούν οι πληροφορίες, η ανάλυση κινδύνου απαιτεί την εφαρμογή της διαδικασίας της ανάλυσης κινδύνου, η οποία αποτελείται από τα εξής στάδια:

⁵³ Desicion Support Subsystem

⁵⁴ http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds/el/tarhome.htm

⁵⁵ Ολοκληρωμένο δασμολόγιο των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων (TARIC) που καθιερώθηκε δυνάμει του άρθρου 2 του κανονισμού (ΕΟΚ) αριθ. 2658/87 του Συμβουλίου, της 23ης Ιουλίου 1987, για τη δασμολογική και στατιστική ονοματολογία και το κοινό δασμολόγιο (ΕΕ L 256 της 7.9.1987, σ. 1), όπως τροποποιήθηκε τελευταία από τον κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1832/2002 (ΕΕ L 290 της 28.10.2002)

⁵⁶ ΕΕ, Κανονισμός (ΕΚ) 515/97 «περί της αμοιβαίας συνδρομής μεταξύ των διοικητικών αρχών των κρατών μελών και της συνεργασίας των αρχών αυτών με την Επιτροπή με σκοπό την διασφάλιση της ορθής εφαρμογής των τελωνειακών και γεωργικών ρυθμίσεων»— ΕΕ L 82 22-3-1997, σελ. 1

Καθορισμός Επισφαλών Τομέων

Τα τελωνειακά καθεστώτα, οι τελωνειακές διαδικασίες και οι άλλοι τομείς στους οποίους ασκούν τις δραστηριότητές τους οι τελωνειακές υπηρεσίες, συνιστούν τους επισφαλείς τομείς των Τελωνειακών Υπηρεσιών. Οι επισφαλείς τομείς είναι δυνατόν να εντοπίζονται στην κοινοτική και εθνική νομοθεσία.

Συγκεκριμένα, η έκδοση νέων νομοθετικών κειμένων ή οι τροποποιήσεις της υφιστάμενης νομοθεσίας ενδέχεται να επηρεάζουν τους επισφαλείς τομείς. Έτσι, για παράδειγμα μια νέα νομοθεσία αντινταμπινγκ⁵⁷ που αφορά ειδικό προϊόν καταγωγής μιας δεδομένης χώρας, η οποία εγκρίθηκε κατά την διάρκεια μιας συγκεκριμένης χρονιάς πρέπει να ελκύει την προσοχή των τελωνειακών αρχών από την άποψη ότι μπορεί να εμπεριέχει κινδύνους καταστρατήγησης. Με αυτόν τον τρόπο είναι δυνατός ο εντοπισμός επισφαλών τομέων, οι οποίοι αποτελούν την βάση για την ανάλυση κινδύνου.

Πρέπει εξάλλου, να λαμβάνονται υπόψη η εμφάνιση νέων εμπορικών συναλλαγών, που ενδέχεται να έχουν αντίκτυπο στην οικονομική δραστηριότητα, την κατανάλωση ή την ασφάλεια των πολιτών και να συγκροτούν, ανάλογα με την περίπτωση, επισφαλείς τομείς βάσει των οποίων πραγματοποιείται η ανάλυση κινδύνου. Ένας επισφαλής τομέας μπορεί να συσταθεί από μια συγκεκριμένη επιχείρηση ή από μια ομάδα ή είδος επιχειρήσεων. Πράγματι, οι επιχειρήσεις είναι πολύ σημαντικοί παράγοντες. Ο τρόπος σύστασης και λειτουργίας τους, η φήμη τους και η φερεγγυότητά τους αποτελούν στοιχεία αναγωγής τους σε επισφαλείς τομείς όπου λαμβάνονται υπόψη για την ανάλυση του κινδύνου.

Ανιχνόηση Κινδύνου

Αφού καθοριστούν οι επισφαλείς τομείς, είναι στη συνέχεια αναγκαίο να προσδιοριστούν με ακρίβεια τα στοιχεία που ενδέχεται να προκύψουν σε κάθε επισφαλή τομέα καθώς και ο τρόπος με τον οποίο μπορούν να παρουσιαστούν. Μπορεί να πρόκειται για τον κίνδυνο παράτυπης εισόδου στο τελωνειακό έδαφος (λαθρεμπόριο), μη υπαγωγής των εμπορευμάτων σε τελωνειακή επιτήρηση⁵⁸, μη τήρηση των απαγορεύσεων ή των περιορισμών ή της πληρωμής ποσού δασμών μικρότερο από εκείνου που πράγματι οφείλεται. Παραδείγματος χάρι: ψευδής δήλωση του είδους, της χώρας καταγωγής, της αξίας.

Καθορισμός Κοινοτήτων Επικινδυνότητας (παράμετροι κινδύνου)

Μόλις εντοπισθεί ο κίνδυνος είναι αναγκαίο να καθορισθούν οι παράμετροι των κινδύνων. Αυτοί μπορεί να συνδέονται με τα εμπορεύματα, τους συναλλασσομένους ή τα χρησιμοποιούμενα καθεστώτα ή διαδικασίες.

⁵⁷ Δασμός Αντινταμπινγκ: επιβάλλεται σε προϊόντα που η τιμή εξαγωγής τους στην κοινότητα είναι μικρότερη από μια συγκρίσιμη τιμή ομοειδούς προϊόντος της κοινότητας, γεγονός που προκαλεί ζημιά στην κοινοτική βιομηχανία.

⁵⁸ Τελωνειακή Επιτήρηση: θεωρείται κάθε ενέργεια της τελωνειακής αρχής που αποσκοπεί στην εξασφάλιση της τήρησης της τελωνειακής νομοθεσίας καθώς και των άλλων διατάξεων που ρυθμίζουν θέματα εισαγωγής, εξαγωγής ή διαμετακόμισης

Εκτίμηση Κινδύνου

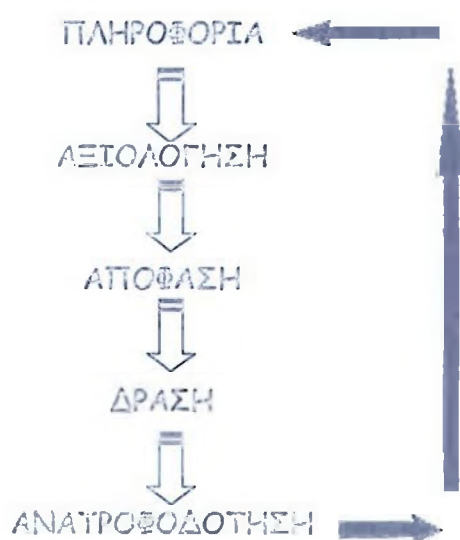
Η εκτίμηση του κινδύνου εκφράζει την πιθανότητα εμφάνισης παράβασης ή παρατυπίας, όταν πληρούνται κάποιες προϋποθέσεις. Συνήθως ο κίνδυνος αποτιμάται με ένα σύμβολο (Υ), (Μ), (Χ), δηλαδή Υψηλός, Μέσος, Χαμηλός ή σε αριθμητική κλίμακα από 1 έως 100.

Τρόπος Περιγραφής του Κινδύνου

Ο τρόπος περιγραφής του κινδύνου είναι το μέσο με το οποίο η τελωνειακή υπηρεσία εφαρμόζει την ανάλυση κινδύνου και ο τρόπος με τον οποίο την διαχειρίζεται και την διαχέει σε όλους τους τελωνειακούς υπαλλήλους. Η περιγραφή του κινδύνου πρέπει να περιέχει τον επισφαλή τομέα, την αναγνώριση και την εκτίμηση του κινδύνου και των παραμέτρων του κινδύνου, τα μέτρα ελέγχου που πρόκειται να εφαρμοστούν, την ημερομηνία ανάληψης δράσης, καθώς και τα αποτελέσματα και την αξιολόγηση της αποτελεσματικότητας της δράσης.

Η διαμόρφωση του τρόπου περιγραφής του κινδύνου παρουσιάζεται στο παρακάτω διάγραμμα, στο οποίο ακολουθείται η εξής διαδικασία: οι πληροφορίες που διαθέτει η κεντρική και οι τοπικές τελωνειακές υπηρεσίες επιτρέπουν τον καθορισμό ενός επισφαλούς τομέα καθώς και την αναγνώριση και την εκτίμηση των κινδύνων, η οποία οδηγεί στην λήψη αποφάσεων σχετικά με τους ελέγχους που πρέπει να πραγματοποιηθούν. Η απόφαση αυτή συγκεκριμενοποιείται με δράση, η ολοκλήρωση της οποίας θα εξασφαλίσει πληροφορίες. Εξάλλου η τροφοδοσία του συστήματος είναι ουσιαστική σε κάθε στάδιο.

Διάγραμμα 3: Διαδικασία Περιγραφής του Κινδύνου



ΠΛΗΡΟΦΟΡΙΑ

Η πληροφορία πρέπει να είναι όσο το δυνατόν περισσότερο λεπτομερής κατά τρόπο ώστε να επιτρέπεται, εκτός από τον προσδιορισμό των επισφαλών τομέων και των διατρεχόμενων κινδύνων, την συγκέντρωση ποιοτικών και ποσοτικών στοιχείων σχετικά με τα προϊόντα, τις επιχειρήσεις και τη ροή των συναλλαγών.

ΑΞΙΟΛΟΓΗΣΗ

Διεξάγεται σύμφωνα με τα στοιχεία που προαναφέρθηκαν (Αναγνώριση, Καθορισμός παραμέτρων κινδύνου και Εκτίμηση του κινδύνου)

ΑΠΟΦΑΣΗ

Ανάλογα με το αποτέλεσμα της εκτίμησης το στάδιο της απόφασης συνίσταται στην ανάλυση των ειδών ελέγχου (φυσικός έλεγχος, έλεγχος παραστατικών, εκ των υστέρων έλεγχος) και στον καθορισμό του είδους ελέγχου που θα εφαρμοστεί στη συναλλαγή με βάση τα διαθέσιμα μέσα.

ΔΡΑΣΗ

Η δράση είναι το τελευταίο στάδιο και συνίσταται στη διασφάλιση της εκτέλεσης της ληφθείσας απόφασης και στην ανακοίνωση των αποτελεσμάτων της, με σκοπό τον επανακαθορισμό της ανάλυσης κινδύνου και τη συμπλήρωση της φόρμας ελέγχου.

ΑΝΑΤΡΟΦΟΔΟΤΗΣΗ

Η ανατροφοδότηση είναι σημαντική σε όλα τα στάδια, ώστε οι έλεγχοι να προσαρμόζονται στα αποτελέσματα. Απαιτείται η επιστροφή των πληροφοριών για τη διασφάλιση της αποτελεσματικότητάς του συστήματος και την απαλλαγή του από περιττές πληροφορίες.

5. Βθηνικό Πληροφοριακό Σύστημα Ανέλυσης Κινδύνου

Το 2000 τέθηκε σε εφαρμογή στα τελωνεία το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Τελωνείων (ΟΠΣΤ)⁵⁹. Ένα από τα υποσυστήματα που περιλαμβάνει το ΟΠΣΤ είναι το υποσύστημα «Υποβοήθησης Λήψης Αποφάσεων/ Ανάλυσης Κινδύνου - D.S.S», όπου από το 2002 έχει αρχίσει η σταδιακή εφαρμογή του στα τελωνεία της χώρας. Το υποσύστημα αυτό επέφερε ριζικές αλλαγές στον μέχρι τότε τρόπο λειτουργίας των τελωνείων, «αφού το ποσοστό διενέργειας φυσικών ελέγχων εμπορευμάτων, κατά το στάδιο τελωνισμού αυτών, καθιερώνεται στο 5% κατ' ελάχιστον, εκτός εάν ορίζεται διαφορετικά από ειδικές διατάξεις την κοινοτικής νομοθεσίας για συγκεκριμένες κατηγορίες προϊόντων, επί του συνόλου των Ενιαίων Διοικητικών Εγγράφων (Ε.Δ.Ε.) που κατατίθενται ανά ημέρα στο Τελωνείο⁶⁰». Συνεπώς, με την εφαρμογή του συστήματος της ανάλυσης κινδύνου ο φυσικός έλεγχος των

⁵⁹ Α.Υ.Ο. Τ. 6507/8127/22-12-2000 «Καθιέρωση Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Τελωνείων (ΟΠΣΤ) και ειδικής διαδικασίας επαλήθευσης εμπορευμάτων και βεβαίωσης των αναλογουσών δασμοφορολογικών επιβαρύνσεων»

⁶⁰ ΑΥΟ Τ. 4405/342/Α0019/21-10-2002 «Μέτρα για την αποτελεσματική εφαρμογή του υποσυστήματος υποβοήθησης Λήψης Αποφάσεων/ Ανάλυσης Κινδύνου»

εμπορευμάτων δεν είναι υποχρεωτικός για το σύνολο των ΕΔΕ, αλλά εξαρτάται από τον βαθμό επικινδυνότητας που το ΟΠΣΤ μέσω του υποσυστήματος DSS αποδίδει σε κάθε ΕΔΕ, αλλά και από τους ελέγχους που πραγματοποιεί ο ελεγκτής μετά από έλεγχο των συνημμένων εγγράφων.

Το υποσύστημα ανάλυσης κινδύνου αποτελεί επίσης, το βασικό μέσο «περιγραφής του κινδύνου» για τους υπαλλήλους που είναι επιφορτισμένοι με την ευθύνη της επιλογής των εμπορευμάτων (επόπτες και ελεγκτές), τα οποία θα πρέπει να ελεγχθούν ή με φυσικό έλεγχο ή μόνο με έλεγχο των εγγράφων. Ο σχεδιασμός του συστήματος ανάλυσης κινδύνων, έχει χωρισθεί σε δύο επίπεδα:

Α) **το Κεντρικό** (αντικειμενικό) επίπεδο, που εκφράζεται με τον βαθμό επικινδυνότητας που αποδίδεται αυτόματα από το ΟΠΣΤ και

Β) **το Τοπικό** (υποκειμενικό) επίπεδο, που αποδίδεται από τους επόπτες ή τους ελεγκτές τοπικά, δηλαδή σε κάθε τελωνείο, μετά από την εξέταση μιας σειράς άλλων παραμέτρων, όπως είναι για παράδειγμα ο έλεγχος της γνησιότητας των συνημμένων εγγράφων, ο τρόπος μεταφοράς του εμπορεύματος, η αξιοπιστία του συναλλασσόμενου και άλλων παραμέτρων που είναι αδύνατον να αποδοθούν αυτόματα από το υποσύστημα.

Με την θέση σε λειτουργία του υποσυστήματος της ανάλυσης κινδύνων άλλαξε ριζικά ο τρόπος της επαλήθευσης των εμπορευμάτων στα τελωνεία, αφού δεν είναι υποχρεωτική η διενέργεια φυσικού ελέγχου κατά των τελωνισμό των εμπορευμάτων για το σύνολο των ΕΔΕ, αλλά αυτή πραγματοποιείται επιλεκτικά. Η επιλογή των ΕΔΕ στα εμπορεύματα των οποίων πραγματοποιείται φυσικός έλεγχος γίνεται:

- ❖ Αυτόματα από το ΟΠΣΤ όταν εμφανιστεί στην οθόνη του ελεγκτή η ένδειξη Υ (δηλαδή υψηλός κίνδυνος). Η ένδειξη αυτή εμφανίζεται στην οθόνη του ελεγκτή στο παράθυρο «επικινδυνότητα», μόλις ολοκληρωθεί η χρέωση των δασμών του ΕΔΕ, αλλά και στην οθόνη του επόπτη. **(Κεντρικό Επίπεδο)**
- ❖ Αν κατά τον έλεγχο των εγγράφων προκύπτουν ενδείξεις ή υπόνοιες πιθανής παρατυπίας. Στην περίπτωση αυτή διενεργείται και πάλι ο φυσικός έλεγχος των εμπορευμάτων. **(Τοπικό Επίπεδο)**
- ❖ Αν εμφανιστεί στην οθόνη του επόπτη η ένδειξη ΝΑΙ στην στήλη των Α.Μ. (Μήνυμα Αμοιβαίας Συνδρομής), γεγονός που υποδηλώνει ότι για το ίδιο εμπόρευμα, με προέλευση την ίδια χώρα, σε κάποιο άλλο κράτος μέλος έχει υπάρξει απάτη στο πρόσφατο παρελθόν⁶¹. Τα κράτη μέλη είναι υποχρεωμένα να ανακοινώνουν στην Επιτροπή όλες τις διαπιστώσεις ή υποψίες τους για την διάπραξη απατών ή παρατυπιών. Η ενημέρωση γίνεται μέσω ενός πληροφοριακού δελτίου, το οποίο διαβιβάζεται στην

⁶¹ Κανονισμός 515/1997 «περί Αμοιβαίας Συνδρομής μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ»

OLAF μέσω του AFIS⁶². Η OLAF αξιολογεί το πληροφοριακό Δελτίο και εφόσον από τα στοιχεία προκύπτει η πιθανότητα διάπραξης παρόμοιας μορφής παρατυπίας και σε άλλα κράτη μέλη, δημιουργεί ένα μήνυμα AM το οποίο μέσω του AFIS –mail διαβιβάζεται στα κράτη μέλη. Τα μηνύματα αυτά καταχωρούνται στο DSS.

- Φ Αν στην ίδια οθόνη και στην οικεία στήλη εμφανιστεί ο βαθμός 6 που υποδεικνύει την αξιοπιστία του συναλλασσόμενου, γεγονός που σημαίνει ότι ο συναλλασσόμενος έχει υποπέσει στο πρόσφατο παρελθόν σε σοβαρή τελωνειακή παράβαση (π.χ. λαθρεμπορία) σε κάποιο τελωνείο της χώρας.
- Φυσικός έλεγχος πραγματοποιείται και στα εμπορεύματα ενός μικρού αριθμού ΕΔΕ με τυχαία επιλογή, από τα υπόλοιπα ΕΔΕ που χαρακτηρίστηκαν Μέσης (Μ) ή Χαμηλής (Χ) επικινδυνότητας (σε ποσοστό περίπου 2%), για τα οποία δεν προέκυψε η ανάγκη διενέργειας φυσικού ελέγχου. Η τυχαία επιλογή γίνεται αυτόματα από το ΟΠΣΤ.

Στην περίπτωση που συντρέχει ένας από τους παραπάνω λόγους, τότε εκδίδεται από το σύστημα εντολή ελέγχου και ο ελεγκτής που θα ορισθεί, προβαίνει κατά τα ισχύοντα στις απαιτούμενες ελεγκτικές ενέργειες. Μετά το πέρας του ελέγχου, ο ελεγκτής συμπληρώνει το πρακτικό φυσικού ελέγχου⁶³, στο οποίο καταγράφει τις διενεργηθείσες ελεγκτικές ενέργειες και καταχωρεί στο υποσύστημα των «Ειδικών Πληροφοριών και Υποθέσεων» τα αποτελέσματα του ελέγχου. Εάν τα αποτελέσματα είναι θετικά, δηλαδή διαπιστωθεί ότι έχει συντελεσθεί τελωνειακή παράβαση αποστέλλεται η υπόθεση στο γραφείο Δικαστικού για περαιτέρω ενέργειες ενώ αν τα αποτελέσματα είναι αρνητικά εκδίδεται η άδεια παράδοσης, δηλαδή ολοκληρώνεται κανονικά η διαδικασία τελωνισμού.

Αντίθετα, σε περίπτωση κατά την οποία δεν συντρέχει κανένας από τους παραπάνω λόγους, τότε δεν πραγματοποιείται φυσικός έλεγχος παρά μόνο «έλεγχος των συνημμένων εγγράφων» για τα ΕΔΕ που έχουν καταταχθεί στη μέση επικινδυνότητα ή δεν πραγματοποιείται κανένας έλεγχος δηλαδή, γίνεται «τελωνισμός κατά δήλωση» για τα ΕΔΕ που έχουν καταταχθεί στην χαμηλή επικινδυνότητα.

Επισημαίνεται ότι ο έλεγχος των συνημμένων εγγράφων πρέπει να είναι λεπτομερής και ουσιαστικός, οι δε ελεγκτές που τον διενεργούν αν κάτι τους προκαλέσει υποψία έχουν όχι μόνο δικαίωμα, αλλά και υποχρέωση να προβούν σε φυσικό έλεγχο. Εξάλλου, οι πληροφορίες που παρέχει το υποσύστημα DSS για κάθε ΕΔΕ, αποτελούν την πρώτη ουσιαστική βοήθεια προς τον επόπτη, προκειμένου αυτός να αποφασίσει σε ποιο ΕΔΕ μπορεί να πραγματοποιηθεί φυσικός έλεγχος ή έλεγχος εγγράφων, ενώ η οριστική απόφαση λαμβάνεται αφού ολοκληρωθεί και ο έλεγχος των συνημμένων εγγράφων.

Το υποσύστημα υποβοήθησης λήψης αποφάσεων (Ανάλυσης Κινδύνου), συγκεντρώνει στοιχεία από όλα σχεδόν τα υπόλοιπα υποσυστήματα του ΟΠΣΤ και από τις βάσεις

⁶² Κανονισμός 515/1997 (AntiFraud Information System)

⁶³ Βλ. Παράρτημα 4 σελ.72

δεδομένων και τα ηλεκτρονικά δίκτυα επικοινωνίας της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Τα στοιχεία αυτά είναι απολύτως απαραίτητα για την περαιτέρω ανάλυση, στην οποία προβαίνει το υποσύστημα, προκειμένου να αξιολογηθεί κάθε ΕΔΕ και να του αποδοθεί ο συνολικός βαθμός επικινδυνότητας, με βάση τον οποίο γίνεται η επιλογή των εμπορευμάτων για φυσικό έλεγχο, έλεγχο εγγράφων ή για τελωνισμό κατά δήλωση.

Τα κριτήρια επικινδυνότητας από την αξιολόγηση των οποίων προσδιορίζεται ο βαθμός επικινδυνότητας, που το ΟΠΣΤ αποδίδει σε κάθε ΕΔΕ, καθορίζονται με απόφαση του Υπουργού Οικονομίας και Οικονομικών. Τα κριτήρια αυτά χωρίζονται σε δύο κατηγορίες αντικειμενικά και υποκειμενικά, όπου τα αντικειμενικά δύναται να ταξινομούνται σε ομάδες, όπως για παράδειγμα:

 Αντικειμενικά Κριτήρια:

- A) Η Φύση του Εμπορεύματος**
 -  Είδος /Κωδικός Συνδυασμένης Ονοματολογίας (TARIC)
 -  Δασμοφορολογική επιβάρυνση
 -  Ο τρόπος πληρωμής
 -  Αξία / ποσότητα/ σύνθεση/ ποιότητα/ συσκευασία
- B) Η καταγωγή ή η προέλευση του εμπορεύματος**
 -  Εάν η χώρα είναι γνωστός προμηθευτής «παράνομων» προϊόντων
 -  Εάν η χώρα υπόκειται σε διάφορες διατάξεις (π.χ. μέτρα εμπορικής πολιτικής, προτιμησιακό καθεστώς, μέτρα υγειονομικής πολιτικής κλπ.)
 -  Η οικονομική κατάσταση της χώρας
 -  Η πολιτική κατάσταση της χώρας (αν υπάρχει αξιοπιστία ως προς τους ελέγχους των εκδιδόμενων πιστοποιητικών κλπ.)
- Γ) Το Τελωνειακό Καθεστώς**
- Δ) Το Δρομολόγιο του εμπορεύματος**
- Ε) Ο τρόπος Μεταφοράς**
- Ζ) Οι Διαπιστωμένες Παραβάσεις / Ιστορικότητα**
 -  Ο τρόπος με τον οποίο έγιναν οι παρατυπίες
 -  Ο τρόπος με τον οποίο ανακαλύφθηκαν

 Υποκειμενικά Κριτήρια όπως:

Η αξιοπιστία του συναλλασσόμενου

-  Η υπόληψη και αξιοπιστία του εισαγωγέα, εξαγωγέα, εκτελωνιστή, μεταφορέα και των λοιπών εμπλεκόμενων οικονομικών φορέων
-  Η οικονομική του κατάσταση
-  Αν πρόκειται για νέο ή “ασυνήθη” εισαγωγέα ή εξαγωγέα
-  Αν πρόκειται για συναλλαγές που δεν δικαιολογούνται από την οικονομική του δραστηριότητα

Η βαθμολογία που θα λάβει η κάθε μία από τις ανωτέρω παραμέτρους θα καταλήξει σε μια συνολική βαθμολογία η οποία διευκολύνει την κατανομή των διαθέσιμων ωρών ελέγχου των τελωνειακών ελεγκτών στις περιοχές υψηλότερου κινδύνου κατά προτεραιότητα, αλλά και στις λοιπές περιοχές ως επόμενη προτεραιότητα. Τα όρια του βαθμού επικινδυνότητας στο υποσύστημα Ανάλυσης Κινδύνου δεν είναι ίδια για όλα τα Τελωνεία, καθορίζονται ανάλογα με τον φόρτο εργασίας και των πραγματικών δυνατοτήτων που διαθέτουν για φυσικό έλεγχο τα Τελωνεία. Στα περισσότερα Τελωνεία της χώρας τα όρια του βαθμού επικινδυνότητας κυμαίνονται:

ΒΑΘΜΟΣ

ΕΠΙΚΙΝΔΥΝΟΤΗΤΑΣ

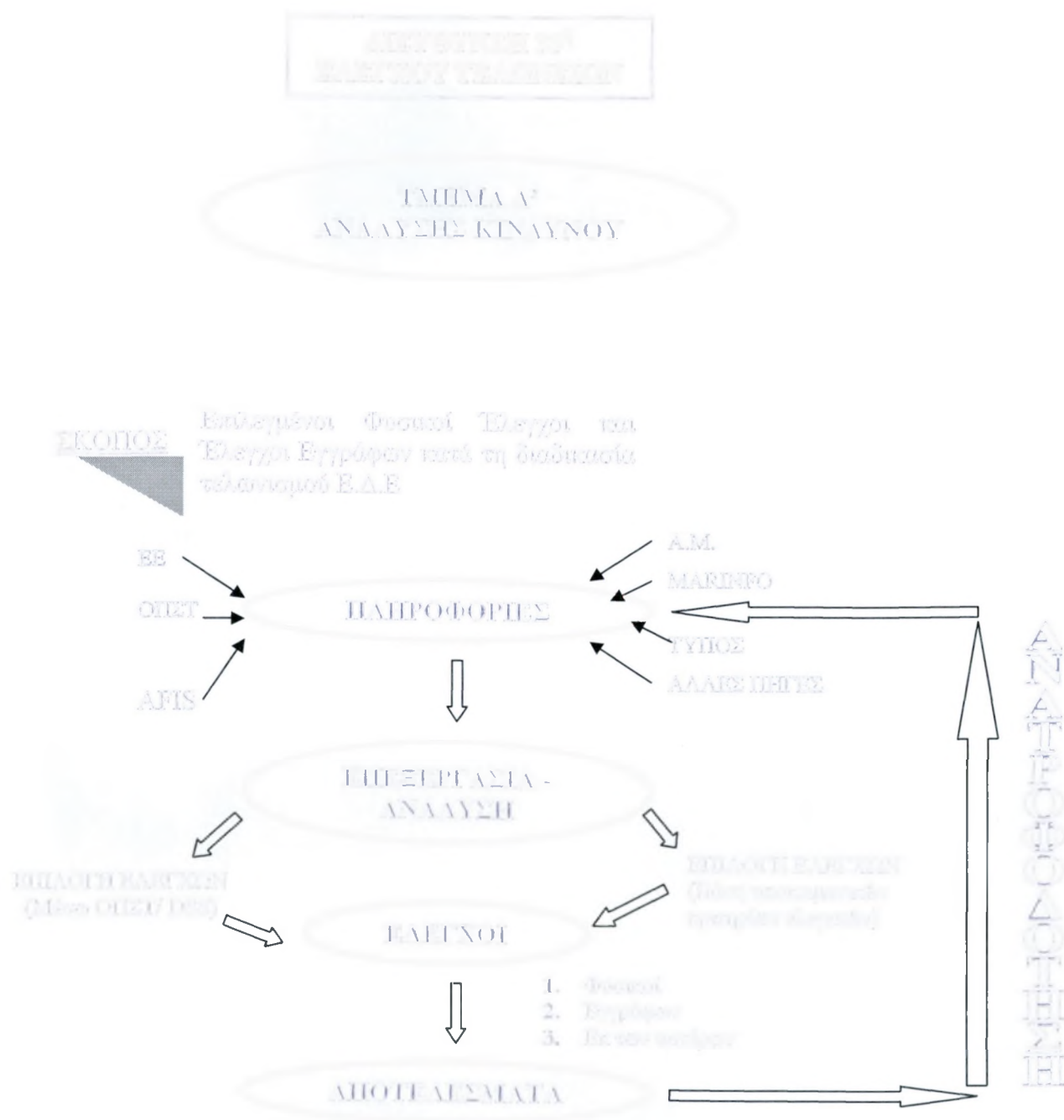
ΚΑΤΑΤΑΞΗ

- | | |
|------------------|---------------------------|
| Από 1 μέχρι 39 | → Χαμηλής Επικινδυνότητας |
| Από 40 μέχρι 80 | → Μέσης Επικινδυνότητας |
| Από 81 μέχρι 100 | → Υψηλής Επικινδυνότητας |

Συνεπώς, από όλα τα παραπάνω εκτεθέντα καθίσταται πρόδηλο ότι το υποσύστημα «Υποβοήθησης Λήψεως Αποφάσεων/ Ανάλυσης Κινδύνου - D.S.S.» υποστηρίζει όλα τα άλλα υποσυστήματα για την πρόληψη Τελωνειακών παραβάσεων μέσω του καθορισμού κριτηρίων Ανάλυσης Κινδύνου. Επίσης, υποστηρίζει τη βελτίωση των διαδικασιών λήψης αποφάσεων προβάλλοντας τα αποτελέσματα όλων των μέτρων που πάρθηκαν σε σχέση με συγκεκριμένες χώρες.

Η διαδικασία της Ανάλυσης Κινδύνου περιγράφεται συνοπτικά στο παρακάτω διάγραμμα.

Διεργασίες Διαδικασία Ανάλυσης Κινδύνου στα Τελωνεία



Από την άλλη πλευρά καθοριστικό ρόλο για την επίτευξη των στόχων του συστήματος Ανάλυσης Κινδύνου παίζουν οι τελωνειακοί υπάλληλοι και ειδικότερα αυτοί που είναι επιφορτισμένοι με ελεγκτικά καθήκοντα. Στην επόμενη ενότητα περιγράφονται οι τελωνειακοί έλεγχοι και πως αυτοί διενεργούνται με βάση την μέθοδο της ανάλυσης κινδύνου.

6. Τελωνειακοί Έλεγχοι Βασισμένοι στην Ανάλυση Κινδύνου

Το υποσύστημα Ανάλυσης Κινδύνου αποβλέπει κυρίως στον ουσιαστικό και προσεκτικό φυσικό έλεγχο των εμπορευμάτων που επιλέγονται. Ο φυσικός έλεγχος διενεργείται από τους ελεγκτές στα κάθε είδους εμπορεύματα, είτε καθολικά (δηλαδή στο σύνολο των προσκομισθέντων εμπορευμάτων) είτε μερικά (δηλαδή σε αντιπροσωπευτικό μέρος του συνόλου) εφόσον λόγω του μεγάλου αριθμού των δεμάτων, του είδους ή της συσκευασίας του εμπορεύματος είναι πρακτικά αδύνατο να πραγματοποιηθεί φυσικός έλεγχος στο σύνολό του. Τα τελωνεία σήμερα διαθέτουν τεχνικά μέσα ελέγχου, τα οποία συμβάλλουν στην αποτελεσματική διενέργεια φυσικών ελέγχων.

Τέτοια μέσα είναι:

- ✓ Τελωνειακές σφραγίδες για την σφράγιση των διαμετακομιζόμενων εμπορευμάτων
- ✓ Σκύλους-ανιχνευτές ναρκωτικών ουσιών
- ✓ Επιβατικά αυτοκίνητα για την μεταφορά των ελεγκτών στους χώρους ελέγχων
- ✓ Συστήματα επικοινωνίας (TETRA –Ψηφιακό Ραδιοδικτυοασυρματικό υλικό) για την επικοινωνία των ομάδων ελέγχου
- ✓ Ανυψωτικά μηχανήματα (FORK-LIFTS) για την ταχεία φόρτωση και εκφόρτωση των εμπορευματοκιβωτίων (CONTAINERS)
- ✓ Ειδικά κτίρια ελέγχου οχημάτων, τα οποία διαθέτουν ειδικές ράμπες, γερανογέφυρες, ανυψωτικά μηχανήματα, παλετοφόρα μηχανήματα, συσκευές άντλησης καυσίμων, χώρους εκφόρτωσης, ασφαλούς αποθήκευσης και επαναφόρτωσης των εμπορευμάτων
- ✓ Συστήματα ακτινών –X-RAY για τον έλεγχο των εμπορευμάτων χωρίς να ανοίγονται οι συσκευασίες τους,
- ✓ Ενδοσκόπια για τον έλεγχο των δυσπρόσιτων με γυμνό μάτι σημείων της πάσης φύσεως μεταφορικών μέσων καθώς και των ρεζερβουάρ καυσίμων
- ✓ Οπλισμό που φέρουν οι τελωνειακοί υπάλληλοι κατά την εκτέλεση των καθηκόντων τους για λόγους άμυνας και εκφοβισμού
- ✓ Σταθερά συστήματα και φορητές συσκευές ανίχνευσης ραδιενεργών υλικών για τον έλεγχο των διακινούμενων εμπορευμάτων

Η σωστή χρήση των τεχνικών μέσων ελέγχου, αλλά και η εμπειρία των ελεγκτών διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα και αποδοτικότητα των φυσικών ελέγχων, καθιστώντας ταυτόχρονα την ανάλυση κινδύνου βασικό εργαλείο τόσο για την προστασία των δημοσιονομικών συμφερόντων της κοινότητας, όσο και για την καταπολέμηση της απάτης και κάθε άλλης μορφής παράβασης.

Επίσης, οι τελωνειακοί επόπτες και ελεγκτές, προκειμένου να ελέγξουν σωστά και με κάθε λεπτομέρεια τα συνοδευτικά έγγραφα του ΕΔΕ πρέπει πρώτα από όλα να γνωρίζουν ποια είναι τα απαραίτητα σε κάθε περίπτωση. Σημαντική βοήθεια σε αυτό παρέχει το ΟΠΣΤ μέσω

του υποσυστήματος TARIC. Επίσης, σημαντικό είναι οι ελεγκτές να προβαίνουν σε μακροσκοπική εξέταση των συνημμένων εγγράφων (π.χ. έλεγχος αν υπάρχουν πρωτότυπες υπογραφές, ξύσματα, blanco, διαγραφές, εκ των υστέρων συμπληρώσεις κλπ.)

Στο σημείο αυτό αξίζει να αναφερθούν μερικά περιστατικά διαπίστωσης τελωνειακών παραβάσεων —όπως περιγράφηκαν από τους τελωνειακούς ελεγκτές— μετά από την πραγματοποίηση φυσικού ελέγχου σε εμπόρευμα που το υποσύστημα Ανάλυσης Κινδύνου χαρακτήρισε ως υψηλής επικινδυνότητας και μετά από έλεγχο συνημμένων εγγράφων που το υποσύστημα ανάλυσης κινδύνου χαρακτήρισε ως μέσης επικινδυνότητας.

Παραδείγματα

1. Παράδειγμα ψευδής δασμολογικής κατάταξης εμπορευμάτων

Ε.Δ.Ε. Εισαγωγής χαρακτηρίστηκε από το υπόσύστημα Ανάλυσης Κινδύνου ως Υψηλής επικινδυνότητας (Υ), αφού έλαβε βαθμολογία 88.

Κατά την διενέργεια καθολικού φυσικού ελέγχου διαπιστώθηκε ότι τα εμπορεύματα ανήκαν σε άλλη δασμολογική κλάση από αυτή που είχαν δηλωθεί. Συγκεκριμένα στο ΕΔΕ αναφερόταν η εισαγωγή κομμάτια φρέσκου τόνου (ΔΔ 0304909790) που υπόκεινται σε δασμούς κατ' αξία 7,5% ενώ διαπιστώθηκαν κατεψυγμένα φύλετα τόνου (ΔΔ 0304204590) με δασμούς κατ' αξία 18%. Στην περίπτωση που δεν είχε πραγματοποιηθεί ο φυσικός έλεγχος τα εμπορεύματα θα κατατάσσονταν σε άλλη δασμολογική κλάση από αυτή που πραγματικά έπρεπε να υπαχθούν, γεγονός που συνεπάγεται την αποφυγή μεγαλύτερων επιβαρύνσεων, δηλαδή την καταβολή υψηλότερου εισαγωγικού δασμού.

2. Παράδειγμα ψευδής δήλωσης καταγωγής

Ε.Δ.Ε. Εισαγωγής χαρακτηρίστηκε από το σύστημα Ανάλυσης κινδύνου ως Μέσης επικινδυνότητας (Μ), αφού έλαβε βαθμολογία 74.

Κατά την διενέργεια ελέγχου των συνημμένων εγγράφων ο ελεγκτής διαπίστωσε την υποβολή πλαστών πιστοποιητικών αναφορικά με την χώρα καταγωγής και διενεργήθηκε εντολή καθολικού φυσικού ελέγχου των εμπορευμάτων. Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι εισάγονταν νωπά σκόρδα κινεζικής προέλευσης με ψευδή δήλωση καταγωγής Τουρκίας, προκειμένου να αποφευχθεί η καταβολή εισαγωγικού δασμού 9,6% κατά αξία και δασμός αντιντάμπινγκ 1200€/τόνο καθαρό βάρος, αφού η προσκόμιση του πιστοποιητικού καταγωγής (EUR.1) συνεπάγονταν και την απαλλαγή από τον εισαγωγικό δασμό. Συγκεκριμένα, κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι στην ετικέτα της συσκευασίας αναγράφονταν Made in China, όπου από επάνω είχε κολληθεί αυτοκόλλητο που έγραφε made in Turkey.

Με την μέθοδο αυτή τα εμπορεύματα δηλώνονται ότι κατάγονται από άλλη χώρα από αυτή που πραγματικά προέρχονται, με σκοπό την αποφυγή ποσοτικών περιορισμών καθώς και την καταβολή υψηλότερων εισαγωγικών δασμών ή δασμών αντινταμπινγκ.

Μετά την έξοδο των εμπορευμάτων από τους Τελωνειακούς χώρους, η Τελωνειακή Υπηρεσία, ανεξάρτητα των ελέγχων που διενέργησε με σκοπό την διαπίστωση της ορθής εφαρμογής της Εθνικής και Κοινοτικής Τελωνειακής και συναφούς νομοθεσίας, προβαίνει τόσο σε δειγματοληπτικό επανέλεγχο όσο και σε ελέγχους στην έδρα των επιχειρήσεων. Η διαδικασία αυτή είναι γνωστή ως «**εκ των υστέρων έλεγχου**», οι οποίοι αποτελούν ειδική πράξη εργασίας που σκοπό έχει να καλύψει τα οποιαδήποτε κενά και αδυναμίες ελέγχου που πιθανό να δημιουργούνται από τη μείωση των φυσικών ελέγχων. Με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται η ορθότητα και νομιμότητα των εμπορευομένων ως προς τις τελωνειακές τους υποχρεώσεις και κατ' επέκταση τα δημόσια έσοδα και οι ίδιοι πόροι της Κοινότητας.

Η μέθοδος των εκ των υστέρων ελέγχων πραγματοποιείται τόσο από την ομάδα εσωτερικού ελέγχου που διαθέτουν τα τελωνεία όσο και από την ΕΛΥΤ, σε εμπορεύματα που έχουν αποδεσμευτεί και απομακρυνθεί από το Τελωνείο και αποσκοπεί στη διαπίστωση της ακρίβειας των στοιχείων που δηλώθηκαν, ούτως ώστε να επιβεβαιώνεται η ορθή εφαρμογή της τελωνειακής και άλλης νομοθεσίας και ειδικότερα ότι γίνεται ορθή καταβολή των δασμών, φόρων και άλλων επιβαρύνσεων και ότι τυγχάνουν εφαρμογής οι διάφορες απαγορευτικές και περιοριστικές διατάξεις⁶⁴.

Οι έλεγχοι αυτοί καλύπτουν τα δυο πιο κάτω είδη ελέγχων:

- ✓ τους εκ των υστέρων ελέγχους που γίνονται σε τελωνειακές διασαφήσεις προκειμένου να επιβεβαιωθεί η ορθότητα των στοιχείων που περιλαμβάνονται σε αυτές (σε ποσοστό 10% κατ' ελάχιστον επί του συνολικού αριθμού των παραστατικών της προηγούμενης ημέρας που το υποσύστημα Ανάλυσης κινδύνου χαρακτήρισε μέσου κινδύνου και σε ποσοστό 30% γι' αυτά που χαρακτηρίστηκαν χαμηλού κινδύνου) και
- ✓ τους λογιστικούς ελέγχους που γίνονται σε επιχειρήσεις και συνίστανται στην εξέταση λογιστικών βιβλίων και αρχείων των επιχειρήσεων, όπως επίσης και στην εξέταση της διοίκησης, οργάνωσης, εσωτερικών διαδικασιών και εσωτερικών συστημάτων με σκοπό να ελεγχθεί τόσον η ακρίβεια των στοιχείων που δηλώθηκαν στις διασαφήσεις όσον και ο βαθμός τήρησης των τελωνειακών υποχρεώσεων της επιχείρησης και παράλληλα να εκτιμηθεί η αξιοπιστία της επιχείρησης στο να συναλλάσσεται με το Τελωνείο.

Μετά την ολοκλήρωση του ελέγχου η ομάδα εσωτερικού ελέγχου ή οι υπάλληλοι της ΕΛΥΤ καταχωρούν το αποτέλεσμα του ελέγχου στο Υποσύστημα «Ειδικών Πληροφοριών και Υποθέσεων» και σε περίπτωση που διαπιστωθεί παρατυπία, παράβαση ή απάτη συντάσσεται σχετική Έκθεση Ελέγχου, η οποία κοινοποιείται στο Τμήμα Ανάλυσης

⁶⁴ Διαταγή Τ. 984/79/A0019/27-2-2004, «Διαδικασία διενέργειας εσωτερικού ελέγχου από τις Τελωνειακές Αρχές»

Κινδύνου της 33^{ης} Δ/σης και διαβιβάζεται στο Τμήμα Δικαστικού για τις περαιτέρω ενέργειες.

Σε κάθε περίπτωση η διάρκεια του ελέγχου εξαρτάται από το είδος του ελεγκτικού αντικειμένου, τα υπάρχοντα μέσα ελέγχου, τον αριθμό των ελεγκτών καθώς και την εμπειρία τους. Επίσης, για την ενημέρωση και εκπαίδευση των ελεγκτών σε θέματα και τεχνικές ελέγχου η Σ.Ε.Υ.Υ.Ο.Ο. διεξάγει σεμινάρια, αναφορικά με τις μεθόδους ελέγχου των εμπορευματοκιβωτίων, την χρήση των μέσων ελέγχου, την προστασία και ασφάλεια των ελεγκτών από επικίνδυνα φορτία και άλλα θέματα σχετικά με τους τελωνειακούς ελέγχους και τον τρόπο διεξαγωγής αυτών.

Στο σημείο αυτό κρίνεται σκόπιμη η επιγραμματική αναφορά στις βασικές αλλαγές που πρόκειται να επέλθουν στην διαδικασία της ανάλυσης κινδύνου στους τελωνειακούς ελέγχους, από την υιοθέτηση του κοινού ηλεκτρονικού πλαισίου διαχείρισης κινδύνου σε κοινοτικό επίπεδο.

7. Βασικές Αλλαγές που θα επέλθουν στη διαδικασία Ανάλυσης Κινδύνου

Όπως αναφέρθηκε στο Κεφάλαιο 2.8, ο Κανονισμό 1875/2006 περιγράφει την ανάπτυξη ενός κοινού ηλεκτρονικού πλαισίου διαχείρισης κινδύνου, όπου η ανάλυση κινδύνου θα στηρίζεται σε κοινά κριτήρια και πρότυπα κινδύνων (profiles) που θα συμφωνηθούν από τα κράτη μέλη έτσι ώστε να επιτευχθεί η εναρμόνιση των τελωνειακών ελέγχων μέσα σε μια κοινή προσέγγιση.

Συγκεκριμένα, μέχρι σήμερα η ανάλυση κινδύνου πραγματοποιείται επί των διασαφήσεων που κατατίθενται στις τελωνειακές αρχές. Η διαδικασία αυτή από τον Ιούλιο του 2009 αλλάζει, αφού ο κανονισμός προβλέπει την υποχρεωτική κατάθεση συνοπτικών διασαφήσεων πριν την αναχώρηση και πριν την άφιξη των εμπορευμάτων για λόγους ασφάλειας. Αυτό σημαίνει πως η τελωνειακή υπηρεσία θα έχει γνώση εκ των προτέρων για τα εμπορεύματα που πρόκειται να εισέλθουν ή να εξέλθουν του κοινοτικού εδάφους, ώστε να λαμβάνει εγκαίρως τα κατάλληλα μέτρα. Έτσι, όταν από την ανάλυση κινδύνου προκύπτουν βάσιμες ενδείξεις βάσει των οποίων οι τελωνειακές αρχές θεωρούν ότι η είσοδος των εμπορευμάτων στο τελωνειακό έδαφος της Κοινότητας συνιστούν σοβαρή απειλή για την ασφάλεια και προστασία της Κοινότητας, μπορούν να απαγορεύσουν την φόρτωση του επικίνδυνου εμπορεύματος. Η ανάλυση κινδύνου θα πραγματοποιείται επίσης, και σε μεταγενέστερο στάδιο της διαδικασίας εισαγωγής δηλαδή κατά τον τελωνισμό των εμπορευμάτων.

Παρατηρούμε λοιπόν, ότι η Κοινότητα δίνει μεγαλύτερη έμφαση στην προστασία της δημόσιας ασφάλειας και υγείας, παρά στην πιθανότητα διαφυγής ή μικρότερης καταβολής των δασμών και λοιπών φόρων. Ωστόσο, για να εξασφαλίσουν την κατάλληλη και αποτελεσματική διαχείριση του κινδύνου, οι τελωνειακές υπηρεσίες όλων των κρατών μελών

πρέπει να είναι σε θέση να ανταλλάσσουν πληροφορίες ηλεκτρονικά. Αυτό θα επιτευχθεί με τη δημιουργία του κοινοτικού τελωνειακού συστήματος διαχείρισης κινδύνου, το οποίο θα επιτρέπει την επικοινωνία των τελωνειακών αρχών των κρατών μελών με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για κάθε πληροφορία σχετική με απειλή κινδύνου, γεγονός που μακροπρόθεσμα θα συμβάλλει και στην βελτίωση της ποιότητας των τελωνειακών ελέγχων. Το γεγονός αυτό συνεπάγεται ότι τα τελωνειακά συστήματα και οι πρακτικές πρέπει να είναι συμβατά μεταξύ τους, τα δε αυτοματοποιημένα τελωνειακά συστήματα που χρησιμοποιούν τα κράτη μέλη και η Επιτροπή θα πρέπει να συγχρονιστούν.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ IV: ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ –ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ -ΣΥΝΕΙΣΦΟΡΑ ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΕΙΣ ΓΙΑ ΜΕΛΛΟΝΤΙΚΗ ΕΡΕΥΝΑ

Το τελευταίο αυτό κεφάλαιο της παρούσας εργασίας και ερευνητικής προσπάθειας αποτελεί το συνδυαστικό κρίκο και σύνδεσμο όλων των θεμάτων που παρουσιάστηκαν μέχρι αυτό το σημείο, τόσο σε θεωρητικό όσο και σε πρακτικό επίπεδο. Επίσης, αναφέρεται σε προτάσεις αναφορικά με τη διαχείριση και την ανάλυση του κινδύνου που πρέπει να εφαρμόζονται στους τελωνειακούς ελέγχους. Τέλος, περιγράφει την συνεισφορά της παρούσας μελέτης στη τελωνειακή διοίκηση και τις κατευθύνσεις για μελλοντική έρευνα.

1. Συμπεράσματα - Προτάσεις

Σύμφωνα με όσα αναφέρθηκαν στην βιβλιογραφική επισκόπηση του δεύτερου κεφαλαίου, η διαχείριση κινδύνου συνιστά σύγχρονη έννοια του management, η οποία συμβάλλει στην αποτελεσματική αντιμετώπιση ή ελαχιστοποίηση των κινδύνων που απειλούν έναν οργανισμό, των γεγονότων δηλαδή, που επιδρούν αρνητικά στην επίτευξη των στόχων του. Χωρίς λεπτομερή γνώση των αντικειμενικών στόχων του οργανισμού είναι αδύνατος ο εντοπισμός των σχετικών κινδύνων. Για το λόγο αυτό προϋπόθεση της διαχείρισης κινδύνων, εκ μέρους της Διοίκησης του οργανισμού αποτελεί η θέσπιση συνεπών αντικειμενικών στόχων.

Από τη στιγμή που ένας κίνδυνος προσδιορίζεται είναι λογικό να δημιουργείται ένας τρόπος ελέγχου, μέσω του οποίου μπορεί η Διοίκηση να τον διαχειριστεί. Διάφοροι επαγγελματικοί οργανισμοί, ανάμεσά τους και ο οργανισμός COSO έχουν αναπτύξει μοντέλα – μεθοδολογίες διαχείρισης κινδύνου, που περιγράφουν τον τρόπο αναγνώρισης, αξιολόγησης, αντιμετώπισης και παρακολούθησης των κινδύνων. Μέσα στα πλαίσια αυτά η Ευρωπαϊκή Επιτροπή σε συνεργασία με τα κράτη μέλη προτείνει την υιοθέτηση ενός προτύπου διαχείρισης κινδύνου ώστε να ακολουθείται ομοιόμορφη διαδικασία από όλα τα κράτη μέλη. Το πρότυπο αυτό παρουσιάζει πολλά κοινά με τα μοντέλα και τις μεθοδολογίες διαχείρισης κινδύνου των άλλων οργανισμών, ωστόσο η υιοθέτησή του δεν είναι δεσμευτική, παρά μόνο συμβουλευτική, αφού δίνει οδηγίες και κατευθύνσεις αναφορικά με τον τρόπο διαχείρισης των κινδύνων από τις Τελωνειακές Αρχές.

Από την περιγραφή του τρόπου διαχείρισης του κινδύνου από την Τελωνειακή Διοίκηση και συγκεκριμένα της ανάλυσης κινδύνου στους τελωνειακούς ελέγχους (Κεφάλαιο 3) διαπιστώθηκε ότι εφαρμόζονται αποτελεσματικά οι διαδικασίες διαχείρισης κινδύνου και συγκεκριμένα οι τεχνικές ανάλυσης κινδύνου, προκειμένου να αντιμετωπίζονται επιτυχώς οι κίνδυνοι που απειλούν τα δημοσιονομικά συμφέροντα του κράτους, τη δημόσια ασφάλεια και υγεία των πολιτών και την κυκλοφορία του νόμιμου εμπορίου.

Ειδικότερα, η ελληνική τελωνειακή Διοίκηση εξετάζει τους κινδύνους που απειλούν τόσο την κοινότητα στο σύνολό της όσο και σε εθνικό επίπεδο, εστιάζεται στις πιο σημαντικές περιοχές κινδύνου και τροφοδοτεί το σύστημα ανάλυσης κινδύνου. Έτσι, το σύστημα ανάλυσης κινδύνου που εφαρμόζεται στα τελωνεία είναι σχεδιασμένο κατά τρόπο που επιτρέπει την αποτελεσματική αναγνώριση, εκτίμηση και αντιμετώπιση των κινδύνων και συμβάλλει στον προσδιορισμό και στην ποσοτικοποίηση των κινδύνων, ώστε να επιτυγχάνονται διαδικασίες ελέγχου, όπως είναι για παράδειγμα η επιλογή για έλεγχο παραστατικών ή εμπορευμάτων για φυσικό έλεγχο.

Επίσης, η ελληνική τελωνειακή διοίκηση και συγκεκριμένα η 33^η «Διεύθυνση Ελέγχου Τελωνείων» έχει προετοιμαστεί κατάλληλα για την εφαρμογή του κοινοτικού τελωνειακού συστήματος διαχείρισης κινδύνου, λαμβάνοντας μέτρα για την ήπια προσαρμογή του συστήματος ανάλυσης κινδύνου στα νέα δεδομένα της Κοινότητας. Ειδικότερα, η διευθύντρια και τα ανώτερα στελέχη της διεύθυνσης συμμετέχουν σε ομάδες εργασίας, στις οποίες καταθέτουν τις απόψεις και τις αντιρρήσεις τους για την θέσπιση των κοινών κριτηρίων και προτύπων κινδύνου (profiles) που πρέπει να συμφωνηθούν από τα κράτη μέλη σε μια κοινή προσέγγιση. Από την άλλη πλευρά, οι υπάλληλοι του Τμήματος Ανάλυσης Κινδύνου λαμβάνουν μέρος σε προγράμματα ενημέρωσης και παρουσίασης του τρόπου λειτουργίας του κοινοτικού τελωνειακού συστήματος διαχείρισης κινδύνου και οι τεχνικοί του ΟΠΣΤ έχουν λάβει όλα τα αναγκαία μέτρα για την μετάπτωση από το εθνικό σύστημα ανάλυσης κινδύνου στο κοινοτικό τελωνειακό σύστημα, το οποίο απαιτεί την συμβατότητα όλων των τελωνειακών συστημάτων των κρατών μελών καθώς και τον συγχρονισμό τους με τα αυτοματοποιημένα τελωνειακά συστήματα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής.

Ωστόσο, δεδομένου των αλλαγών που θα επέλθουν από την υιοθέτηση του κοινοτικού συστήματος διαχείρισης κινδύνου, η μέθοδος της ανάλυσης κινδύνου που εφαρμόζεται από την ελληνική τελωνειακή διοίκηση πρέπει να προσαρμοστεί στις αρχές που επιβάλλει η κοινότητα, αφού η ανάλυση κινδύνου θα στηρίζεται σε κοινά κριτήρια και πρότυπα επιλογής εμπορευμάτων για έλεγχο, προκειμένου να εξασφαλίζεται το ίδιο επίπεδο τελωνειακών ελέγχων. Γι' αυτό η Ελληνική τελωνειακή Διοίκηση- πέρα των άλλων ενεργειών της -πρέπει να ακολουθήσει ορισμένες βασικές αρχές, προκειμένου να ανταποκριθεί στους στόχους της ΕΕ. Οι αρχές αυτές είναι κυρίως οι ακόλουθες:

- το πλαίσιο στο οποίο εφαρμόζεται η ανάλυση κινδύνου πρέπει να είναι σαφώς ορισμένο ως το τελωνειακό έδαφος της Ευρωπαϊκής Ένωσης με τη μορφή της ενιαίας αγοράς.
- λόγω της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων στο πλαίσιο της ενιαίας αγοράς, πρέπει να εντοπιστούν οι κίνδυνοι που αντιμετωπίζει η Κοινότητα σαν σύνολο καθώς και οι καθαρά τοπικοί κίνδυνοι. Ο εντοπισμός των κινδύνων εξαρτάται κυρίως από την

ευκολία με την οποία οι πληροφορίες και άλλα χρήσιμα στοιχεία διαβιβάζονται μεταξύ όλων των ενδιαφερόμενων υπηρεσιών.

- ▶ πρέπει να εξασφαλιστεί για όλη την Κοινότητα η πρόσβαση στις πληροφορίες σχετικά με τους εντοπισμένους κινδύνους, ώστε να είναι δυνατή η εφαρμογή κατάλληλης και συντονισμένης ανάλυσης κινδύνου. Τα αποτελέσματα κάθε ανάλυσης που πραγματοποιήθηκε σε μεμονωμένα κράτη μέλη θα πρέπει να διαβιβάζονται σε όλα τα κράτη μέλη και η ανάλυση καθεαυτή θα πρέπει να διεξάγεται συντονισμένα, προκειμένου να αποφεύγονται οι άσκοπες επαναλήψεις και η σπατάλη πολύτιμων πόρων. Προς τον σκοπό αυτόν, πρέπει να καθιερωθεί ένα κοινό και ασφαλές σύστημα μέσω του οποίου οι αρμόδιες αρχές θα μπορούν να έχουν πρόσβαση στις εν λόγω πληροφορίες, να τις διαβιβάζουν και να τις ανταλλάσσουν εγκαίρως και με αποτελεσματικό τρόπο.
- ▶ πρέπει να καθορίζεται η προτεραιότητα των εντοπισμένων κινδύνων έναντι των υπολοίπων, ώστε οι κίνδυνοι αυτοί να αντιμετωπίζονται ενιαία σε όλα τα σημεία του τελωνειακού εδάφους και να αφιερώνονται επαρκείς πόροι για την εξάλειψη εκείνων που παρουσιάζουν τη μεγαλύτερη σημασία για τους ιδίους πόρους της Κοινότητας και την ασφάλεια των πολιτών
- ▶ Για τον καθορισμό των κοινών τομέων ελέγχου προτεραιότητας και την εφαρμογή των κοινών κριτηρίων και προτύπων κινδύνου πρέπει να λαμβάνονται υπόψη η αναλογικότητα προς τον κίνδυνο, ο επείγων χαρακτήρας της αναγκάιας εφαρμογής των ελέγχων, οι πιθανές επιπτώσεις στη ροή του εμπορίου στα επιμέρους κράτη μέλη και στους πόρους των ελέγχων
- ▶ τέλος, ένα οργανωμένο σύστημα δεν μπορεί να είναι πλήρες χωρίς αποτελεσματική διαδικασία παρακολούθησης και αξιολόγησης, η οποία να εξασφαλίζει ότι όλες οι πληροφορίες στις οποίες βασίζονται οι υπολογισμοί και οι αποφάσεις που ελήφθησαν είναι ακριβείς, ενημερωμένες και συναφείς. Η παρακολούθηση αυτή πρέπει να γίνεται από όλες τις τελωνειακές υπηρεσίες της Κοινότητας σε πνεύμα συνεργασίας. Η αξιολόγηση πρέπει να στηρίζεται στην ανατροφοδότηση και να οδηγεί στην ενημέρωση των εργασιών της ανάλυσης και στην ιεράρχηση των ελέγχων.

Επιπρόσθετα, από την περιγραφή των τελωνειακών ελέγχων, διαπιστώνεται ότι οι τελωνειακοί ελεγκτές κατά την διενέργεια ελέγχων καταβάλλουν κάθε δυνατή προσπάθεια προκειμένου να εξασφαλιστεί η ορθή εφαρμογή των τελωνειακών κανόνων, να αποφευχθούν ενέργειες που συντελούν στην μη καταβολή των δασμοφορολογικών επιβαρύνσεων, να καταπολεμηθούν φαινόμενα απάτης και λαθρεμπορίας, να διασφαλιστεί η δημόσια υγεία και ασφάλεια, η προστασία του περιβάλλοντος, της πολιτιστικής κληρονομιάς και της πνευματικής ιδιοκτησίας και να διευκολυνθεί η ομαλή ροή του εμπορίου.

Όμως, σε ορισμένες περιπτώσεις δεν διασφαλίζεται η ποιότητα των φυσικών ελέγχων, οι οποίοι διενεργούνται επιλεκτικά βάσει του συστήματος ανάλυσης κινδύνου, αφού η διενέργεια εξονυχιστικών φυσικών ελέγχων προϋποθέτει την ύπαρξη του απαραίτητου ανθρώπινου δυναμικού καθώς και αποτελεσματικών μέσων και απαραίτητης υποδομής για τέτοιους ελέγχους. Υπάρχουν εγγενή προβλήματα στα τελωνεία, πολλά από τα οποία στερούνται και των πλέον αναγκαίων μέσων για την πραγματοποίηση ενός στοιχειώδους φυσικού ελέγχου, αλλά και η ίδια η φύση του εμπορεύματος (π.χ. αδυναμία ελέγχου φορτίου μεταφοράς κάρβουνου) δυσκολεύουν το ελεγκτικό έργο των τελωνειακών.

Οι κυριότεροι παράγοντες που δυσχεραίνουν το ελεγκτικό έργο των τελωνειακών υπαλλήλων είναι η έλλειψη υποδομής και μέσων ελέγχου. Ειδικότερα, η έλλειψη εργατών και μέσων φορτοεκφόρτωσης που να ανήκουν στο τελωνείο, ο μεγάλος όγκος προϊόντων που διακινούνται μέσα στα εμπορευματοκιβώτια, η ανεπάρκεια χώρων φορτοεκφόρτωσης, η έλλειψη τελωνειακού περιβόλου και κλαρκ καθώς και η απουσία βασικών μέσων ελέγχου σε πολλά τελωνεία όπως ανυψωτικά μηχανήματα, συστήματα ακτίνων –X-RAY, ενδοσκοπία για τον έλεγχο των δυσπρόσιτων με γυμνό μάτι σημείων και σταθερά συστήματα και φορητές συσκευές ανίχνευσης ραδιενεργών υλικών συμβάλλουν στην μη ουσιαστική - ποιοτική και αναποτελεσματική διενέργεια των ελέγχων.

Από την άλλη πλευρά, οι τελωνειακοί επόπτες και ελεγκτές πρέπει να είναι σε θέση να ανιχνεύσουν την πιθανότητα ύπαρξης απάτης ή παρατυπίας, κατά τον έλεγχο των συνημμένων εγγράφων. Δεν πρέπει ποτέ να λησμονούν το γεγονός ότι το ΕΔΕ και όλα τα συνημμένα έγγραφα αποτελούν ένα ενιαίο σύνολο και εκτός του ότι πρέπει να είναι σωστά συμπληρωμένα ένα προς ένα, πρέπει να είναι και απολύτως συμβατά μεταξύ τους. Οφείλουν να προβαίνουν σε “μακροσκοπική” εξέταση γνησιότητας των εγγράφων (τιμολογίων, φορτωτικής, κιβωτολόγιου, πιστοποιητικών) δεδομένου ότι από αυτό θα κριθεί κατά πόσο θα πρέπει να πραγματοποιηθεί φυσικός έλεγχος στα εμπορεύματα που αναγράφονται στο συγκεκριμένο ΕΔΕ, ανεξάρτητα από το βαθμό επικινδυνότητας που έχει αποδοθεί από το DSS. Ακόμη, πρέπει να είναι προσεκτικοί και παρατηρητικοί ώστε να μην αποφασίζεται με το παραμικρό η διενέργεια φυσικού ελέγχου στα εμπορεύματα γιατί με αυτό τον τρόπο αλλοιώνεται η διαδικασία ανάλυσης κινδύνου και καταστρατηγείται στην πράξη όλη η προσπάθεια για μείωση των φυσικών ελέγχων και συνεπώς η διευκόλυνση του εμπορίου.

Δεν πρέπει να αγνοείται το γεγονός ότι ο βασικότερος λόγος που επέβαλε την ανάγκη για επιλεγμένους φυσικούς ελέγχους, ήταν η επίτευξη λιγότερων αλλά και ποιοτικότερων ελέγχων. Εάν αυτό δεν συμβαίνει, τότε το υποσύστημα της ανάλυσης κινδύνου δεν έχει λόγο ύπαρξης. Προκειμένου να διασφαλιστεί η αποτελεσματικότητα των ελέγχων πρέπει η ελληνική τελωνειακή διοίκηση να:

1. εξασφαλίζει ότι οι διεξαγόμενοι τελωνειακοί έλεγχοι προστατεύουν τα συμφέροντα, και δη τα οικονομικά της Κοινότητας, διασφαλίζουν την πραγματική, αποτελεσματική και ομοιόμορφη εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας, παρέχουν ισοδύναμο επίπεδο προστασίας και επιτρέπουν να εξακριβώνεται εάν εφαρμόζονται οι διαδικασίες που αφορούν την συμμόρφωση προς τα τεχνικά πρότυπα, την ασφάλεια των εισαγόμενων και των επικίνδυνων προϊόντων
2. φροντίζει για τον κατάλληλο εξοπλισμό και εκσυγχρονισμό των τοπικών τελωνείων και να δημιουργήσει υποδομές που διευκολύνουν τη διεξαγωγή ουσιαστικών και ποιοτικών ελέγχων.
3. προσαρμόζει τις μεθόδους εργασίας, τον εξοπλισμό και τα υλικά μέσα, κατά τρόπον που να ενισχύεται η αποτελεσματικότητα των ελέγχων
4. προωθεί την ανάπτυξη προηγμένων τεχνικών ανάλυσης κινδύνου και εκ των υστέρων ελέγχου
5. επιδιώκει τη συνεχή εκπαίδευση και κατάρτιση των τελωνειακών ελεγκτών σε νέες μεθόδους και μέσα ελέγχου, φροντίζοντας παράλληλα για την ενημέρωσή τους σε θέματα προστασίας της υγείας και της ασφάλειας τους.
6. φροντίζει ώστε οι διοικητικές κυρώσεις που επιβάλλονται για παραβιάσεις των κοινοτικών και εθνικών διατάξεων να έχουν αποτελεσματικό, σύμμετρο και αποτρεπτικό χαρακτήρα
7. χρησιμοποιεί τους κατάλληλους μηχανισμούς ανάλυσης και αξιολόγησης για την εκτίμηση της εφαρμογής των διεξαγόμενων ελέγχων και διαδικασιών
8. αναλύει διεξοδικά την αποτελεσματικότητα των ελέγχων και χρησιμοποιεί ως κατευθυντήριες γραμμές για μελλοντικούς ελέγχους τα σφάλματα και τις παρατυπίες που εντοπίζονται, τροφοδοτώντας έτσι, το σύστημα ανάλυσης κινδύνου με νέα στοιχεία.

Παράλληλα, οι τελωνειακοί ελεγκτές οφείλουν να συνειδητοποιήσουν τη σπουδαιότητα του έργου τους, να προσαρμοστούν στις νέες πολιτικές της ΕΕ και να επιστήσουν την δέουσα προσοχή στους ελέγχους που διενεργούν, αφού αυτοί βρίσκονται στην “πρώτη γραμμή”. Πρωτίστως όμως, πρέπει να χαρακτηρίζονται από διαφάνεια, αμεροληψία, ακεραιότητα και υπευθυνότητα κατά την άσκηση των καθηκόντων τους και να μην υποκύπτουν σε φαινόμενα διαφθοράς και κακοδιοίκησης.

Εν κατακλείδι, για να μπορέσει να λειτουργήσει αποτελεσματικά η ανάλυση κινδύνου στους τελωνειακούς ελέγχους απαιτείται να πληρούνται οι παρακάτω προϋποθέσεις:

- ✓ Οι τελωνειακές υπηρεσίες οφείλουν να διαθέτουν ακριβείς, εύστοχες, επίκαιρες και σωστές πληροφορίες για να καθιστούν αποτελεσματική την ανάλυση των κινδύνων
- ✓ Πρέπει να καθορίζονται με σαφήνεια οι προτεραιότητες στους ελέγχους

- ✓ Επιβάλλεται να καθορίζονται οι ευθύνες και οι αρμοδιότητες τόσο των ελεγκτών όσο και των υπαλλήλων που αξιολογούν και αναλύουν τα αποτελέσματα των ελέγχων.
- ✓ Απαιτείται η καθιέρωση ικανοποιητικού συστήματος ελέγχου της διαχείρισης για να επιτραπεί η αξιολόγηση των αποτελεσμάτων.
- ✓ Επιβάλλεται η ανάπτυξη αποτελεσματικού συστήματος εσωτερικού ελέγχου για την παρακολούθηση των κινδύνων και των δικλίδων ασφαλείας που θέτει η τελωνειακή διοίκηση

Η Τελωνειακή Υπηρεσία αποτελεί ίσως τη σημαντικότερη υπηρεσία του Δημοσίου, αφού όπως αναφέρθηκε η αποστολή, ο ρόλος και η συμβολή της στην κοινωνία είναι πολύπλευρη, σημαντική και ουσιώδης. Δεν είναι απλά ένας διαχειριστικός οργανισμός του Δημοσίου, είναι η υπηρεσία που συνεισφέρει πολλαπλά στο κράτος. Για το λόγο αυτό, το όραμα της Τελωνειακής υπηρεσίας είναι η δημιουργία των Τελωνείων του μέλλοντος, τα οποία θα χαρακτηρίζονται από νέες ταχύτερες και ασφαλέστερες ηλεκτρονικές υπηρεσίες προς τον πολίτη. Αυτό συνεπάγεται την επίτευξη υψηλότερου βαθμού εξυπηρέτησης, ταχύτητας, ποιότητας παροχής υπηρεσιών και ευαισθησίας απέναντι στις ανάγκες της κοινωνίας και του εμπορίου, μέσω των απλουστευμένων διαδικασιών, της απλοποίησης των ελέγχων και την εγκαθίδρυση του ηλεκτρονικού τελωνείου. Ο στόχος των νέων θεσμικών αλλαγών είναι η δημιουργία ενός σύγχρονου τελωνείου που *ελέγχει, εισπράττει προστατεύει και εξασφαλίζει το δημόσιο συμφέρον, το διεθνές εμπόριο και τον πολίτη.*

2. Συνεισφορά

Η εκπόνηση της παρούσας εργασίας και ερευνητικής προσπάθειας έγινε έχοντας ως άξονα, πέρα από το να φωτίσει ένα σκοτεινό, για τα ελληνικά δεδομένα, ερευνητικό πεδίο, να ευαισθητοποιήσει τα στελέχη των ανώτερων και ανώτατων βαθμίδων της Τελωνειακής Διοίκησης, τους τελωνειακούς ελεγκτές καθώς και όλους τους υπαλλήλους που δραστηριοποιούνται στον τελωνειακό κλάδο για το περιεχόμενο των εννοιών “Κίνδυνος” και “Διαχείριση Κινδύνου” και για τη σημασία της τελευταίας στην εικόνα, τη φήμη και τη αποτελεσματικότητα της υπηρεσίας. Τα στελέχη αλλά και οι τελωνειακοί ελεγκτές πρέπει να συνειδητοποιήσουν ότι το ξέσπασμα ενός σημαντικού κινδύνου που ενδεχομένως ξεφεύγει από τα συνηθισμένα περιστατικά κινδύνων που αντιμετωπίζουν μπορεί να προκαλέσει σοβαρές επιπτώσεις τόσο στην οικονομία όσο και την υγεία και ασφάλεια των πολιτών και, συνεπώς, η ανάγκη ανάληψης προληπτικών και δραστικών ενεργειών διαφαίνεται άκρως σημαντική και απαραίτητη.

3. Κατευθύνσεις για Μελλοντική Έρευνα

Η επαναληπτική διεξαγωγή μιας παρόμοιας μελέτης μετά την εφαρμογή του κοινοτικού συστήματος διαχείρισης κινδύνου στα ελληνικά τελωνεία θα οδηγούσε σε συμπεράσματα αναφορικά με την αποτελεσματικότητα και τη βελτίωση της ανάλυσης κινδύνου στους τελωνειακούς ελέγχους.

Επιπρόσθετα, προτείνεται η εκπόνηση μιας παρόμοιας μελέτης, στον ίδιο κλάδο δραστηριότητας, σε κάποια άλλη χώρα της Ευρώπης, που παρουσιάζει δομικές και διαρθρωτικές ομοιότητες με τη δική μας, προκειμένου να καταστεί δυνατή η συγκριτική παρουσίαση των αποτελεσμάτων των δυο ερευνητικών προσπαθειών και να αποκαλυφθούν πιθανές διακρατικές διαφορές στη στάση και συμπεριφορά των τελωνείων σε θέματα διαχείρισης κινδύνου.

Τέλος, αξιόλογα θα ήταν τα συμπεράσματα από τη διεξαγωγή μιας παρόμοιας μελέτης σε κάποιον άλλο κλάδο του δημοσίου τομέα (π.χ. στις Δ.Ο.Υ), ώστε να διερευνηθεί η στάση και η συμπεριφορά του σε θέματα διαχείρισης και ανάλυσης κινδύνου.

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ -ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ- INTERNET

BIBΛΙΟΓΡΑΦΙΑ – ΑΡΘΡΟΓΡΑΦΙΑ

- 📖 Banister J., “How to manage risk”, 2nd edition, (1997)
- 📖 Bell T, Marrs F, Solomon I and Thomas H: “Auditing organizations through a strategic-systems lens: the KPMG Business Measurement Process”, KPMG Peat Marwick, LLP (1997)
- 📖 Bernstein P.L. “Against the Gods: The remarkable story of risks”, John Wiley and sons, (1996)
- 📖 Crawford M, Stein W, “Auditing Risk Management: Fine in Theory but who can do it in Practice”, International Journal of Auditing vol. 6, (2002)
- 📖 David McNamee, Georges M. Selim: “Risk Management: Changing the Internal Auditor's Paradigm” Institute of Internal Auditors Research Foundation (1999)
- 📖 Frost C, Allen D Porter J and Bloodworth P: “Operational risk and resilience: understanding and minimizing operational risk to secure shareholder value”, Price Water House Coopers
- 📖 Hines and Montgomery, “Propability and Statistics in Engineering and Management Science”, John Wiley, NY (1990)
- 📖 Howard Kunreuther, “Risk Analysis and Risk Management in an uncertain world”, Risk Analysis, vol 22, No 4, (2002)
- 📖 Jones, M.E. and Sutherland, “Implementing Turnbull : A Boardroom Briefing, the Center for Business Performance” ICAEW, (1999)
- 📖 Κέφης Βασίλης, «Ολοκληρωμένο Μάνατζμεντ», (2000)
- 📖 Knight F H: “Risk uncertainty and profit”, Houghton Mifflin (1921)
- 📖 Koutoupis Andreas, “Corporate Governance and Internal Audit in Greece”, Panteion University of Social and Political Sciences, Third European Academic Conference on Internal Audit and Corporate Governance (2005)
- 📖 Μούσης Νίκος, «Ευρωπαϊκή Ένωση: Δίκαιο, Οικονομία, Πολιτική», Εκδόσεις: Παπαζήση, (2001)
- 📖 Russ Banham, “Enterprising Views of Risk Management”, Journal of Accountancy, vol. 6 (2004)
- 📖 Σταθακόπουλος Βλάσης, «Μέθοδοι Έρευνας Αγοράς», Εκδόσεις: Α. Σταμούλης (1997)
- 📖 Ward S, “Exploring the Role of the Corporate Risk Management”, Risk Management International journal, (2001), Vol. 3
- 📖 Webster, “Webster’s Encyclopedic Unabridged Dictionary of the English Language”, Gramercy Books, (1989)
- 📖 Widdowson David, “Managing Risk in the Customs Context”, Asia Development Bank, (2001)

- ☞ AIRMIC, ALARM, IRM, «A Risk Management Standard», HB: 143, (2002)European Committee, «The Custom Policy of European Union», (1999)
- ☞ CAS ERM Committee “Overview of Enterprise Risk Management”, (2003)
- ☞ Court of Auditors, “Special Report No 13/98 concerning the use of risk analysis techniques in customs control and the clearance of goods”, (1998)
- ☞ DG Taxation and Customs Union, “Standardised Framework for Risk Management in the Customs Administrations of the EU, (2004)
- ☞ DG Taxation and Custom Union, “The EU’s Custom Policy Facilitating trade and protecting citizens” , (2006)
- ☞ Ημερίδα «Τελωνεία: Νέα Εποχή για το Εμπόριο και τις Μεταφορές», Αθήνα, (2006)
- ☞ HM Treasury “Managing Risks to the public: appraisal guidance” (2003)
- ☞ IIA, “The role of internal audit in Enterprise-wide Risk Management”, (2004)
- ☞ Standards Australia, AS/NZS 4360:1999 “Risk Management Standards Australia”, (1999)
- ☞ Standard 2100, “Code of Ethics and International Standards”, The Institute of Internal Auditors –UK and Ireland,
- ☞ World Customs Organization, “KYOTO Convention: International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures”, (2000)

ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

- ☞ Κανονισμού (ΕΟΚ) 2658/1987
- ☞ Κανονισμός (ΕΟΚ) 2913/1992
- ☞ Κανονισμός (ΕΚ) 515/1997
- ☞ Κανονισμό (ΕΚ) αριθ. 1832/2002
- ☞ Κανονισμός (ΕΚ) 648/2005
- ☞ Απόφαση 210/1997
- ☞ COM(2001) 51/8-2-01
- ☞ COM(2003) 567/ 26.9.2003,
- ☞ COM(2003) 452 / 24.7.2003
- ☞ ΠΔ 284/1988
- ☞ ΠΔ 117/2006
- ☞ Ν. 2960/2001
- ☞ Α.Υ.Ο. Τ. 6507/8127/22-12-2000
- ☞ ΑΥΟ Τ. 4405/342/Α0019/21-10-2002
- ☞ ΑΥΟ Τ. 984/79/Α0019/27-2-2004

INTERNET

- @ www.coso.org
- @ ec.europa.eu
- @ ec.europa.eu/taxation_customs/index_en.htm
- @ ec.europa.eu/taxation_customs/dds/el/tarhome.htm
- @ www.gsis.gr/customs.htm
- @ www.icaew.co.uk
- @ www.iaa.org.uk
- @ www.primacentral.org
- @ www.risk.net
- @ www.standards.com.au
- @ www.theiaa.org
- @ www.theirm.org

ПАРАРТНМАТА

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 1: ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ ΕΡΕΥΝΑΣ

**ΠΑΝΤΕΙΟ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ
ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ**

**ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΟ ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΤΜΗΜΑ ΔΗΜΟΣΙΑΣ ΔΙΟΙΚΗΣΗΣ
ΚΑΤΕΥΘΥΝΣΗ ΦΟΡΟΛΟΓΙΑΣ ΚΑΙ ΕΛΕΓΚΤΙΚΗΣ**



**ΕΡΕΥΝΑ ΜΕ ΘΕΜΑ:
ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΣΤΟΥΣ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΟΥΣ ΕΛΕΓΧΟΥΣ**

ΕΡΩΤΗΜΑΤΟΛΟΓΙΟ

ΕΡΕΥΝΗΤΡΙΑ: ΜΕΣΤΡΟΥ ΑΓΓΕΛΙΚΗ

ΜΕΡΟΣ ΠΡΩΤΟ: ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ ΣΤΑ ΤΕΛΩΝΕΙΑ



1. Ποιοι λόγοι επέβαλλαν την εφαρμογή της Ανάλυσης Κινδύνου στα Τελωνεία;
2. Τι είναι και σε τι στοχεύει η Ανάλυση Κινδύνων;
3. Τι ρόλο παίζουν οι πληροφορίες στην διαδικασία της Ανάλυσης Κινδύνου;
4. Με ποιο τρόπο γίνεται η συλλογή των πληροφοριών;
5. Ποιες βάσεις Δεδομένων Χρησιμοποιούνται;
6. Ποια είναι τα στάδια της Ανάλυσης Κινδύνου;
7. Με ποια κριτήρια καθορίζεται ο βαθμός επικινδυνότητας;
8. Με ποιο τρόπο υπολογίζεται η βαθμολογία των κινδύνων; Μπορείτε να μας αναφέρετε ένα παράδειγμα;

9. Κατά την βαθμολογία των κινδύνων λαμβάνεται υπόψη η πιθανότητα εμφάνισης και οι συνέπειες των κινδύνων;
10. Τι ποσοστό των ΕΔΕ χαρακτηρίζονται ως Υψηλής Επικινδυνότητας σε ημερήσια βάση;
11. Πως επεξεργάζονται τα αποτελέσματα των ελέγχων;
12. Υπάρχουν μηχανισμοί παρακολούθησης και επισκόπησης των διαδικασιών της Ανάλυσης Κινδύνων;
13. Πως γίνεται η ανατροφοδότηση του Συστήματος;
14. Πιστεύετε πως υπάρχουν περιθώρια βελτίωσης;
15. Έχει προετοιμαστεί το Τμήμα σας για την προσαρμογή του Συστήματος Ανάλυσης Κινδύνου στο κοινοτικό τελωνειακό σύστημα διαχείρισης κινδύνου;
16. Τι αλλαγές θα επέλθουν στον τρόπο ανάλυσης των κινδύνων

ΜΕΡΟΣ ΔΕΥΤΕΡΟ: ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΟΙ ΕΛΕΓΧΟΙ ΒΑΣΙΣΜΕΝΟΙ ΣΤΗΝ ΑΝΑΛΥΣΗ ΚΙΝΔΥΝΟΥ

1. Τι μέσα ελέγχου διαθέτει το Τελωνείο;
2. Υπάρχει επαρκής υποδομή για τη διενέργεια των ελέγχων;
3. Ποιοι παράγοντες δυσχεραίνουν το ελεγκτικό σας έργο;
4. Κατά μέσο όρο πόση ώρα διαρκεί ένας φυσικός έλεγχος;
5. Υπάρχουν περιπτώσεις αδυναμίας πραγματοποίησης κάποιου φυσικού ελέγχου;
6. Μπορείτε να μας αναφέρετε ένα παράδειγμα απάτης ή παρατυπίας που διαπιστώσατε κατά την διενέργεια ενός ελέγχου;
7. Τι είναι οι εκ των υστέρων έλεγχοι και κάθε πότε διεξάγονται;
8. Διεξάγονται σεμινάρια αναφορικά με τον τρόπο και τις μεθόδους ελέγχου που πρέπει να χρησιμοποιείτε κατά την άσκηση των ελεγκτικών σας καθηκόντων



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 2: ΟΡΓΑΝΩΣΗ ΕΛΛΗΝΙΚΗΣ ΤΕΛΩΝΕΙΑΚΗΣ ΥΠΗΡΕΣΙΑΣ

Η Τελωνειακή Υπηρεσία όπως ορίζεται στο ΠΔ 284/1988 και 117/2006 διαρθρώνεται ανάλογα με την καθ' ύλην και κατά τόπον αρμοδιότητα των υπηρεσιών της, στις παρακάτω βασικές κατηγορίες Υπηρεσιών,

- Την Κεντρική Υπηρεσία
- Τις Ειδικές Αποκεντρωμένες Υπηρεσίες
- Τις Περιφερειακές Υπηρεσίες

ΚΕΝΤΡΙΚΗ ΥΠΗΡΕΣΙΑ

Η Κεντρική Υπηρεσία αποτελείται από την Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και ΕΦΚ και από επτά Διευθύνσεις που είναι:

1. Δ/νση 3η Προσωπικού Τελωνείων: είναι αρμόδια για θέματα διαχείρισης ανθρώπινου δυναμικού
2. Δ/νση 17η Δασμολογική: παρακολουθεί, κατευθύνει και συντονίζει την εφαρμογή της κοινοτικής νομοθεσίας σε θέματα δασμολογικής κατάταξης, καταγωγής και δασμολογητέας αξίας εμπορευμάτων, καθώς και σε θέματα σχετικά με την διαχείριση και ενημέρωση του ολοκληρωμένου Τελωνειακού Δασμολογίου (TARIC)
3. Δ/νση 18η Τελωνειακών Οικονομικών Συστημάτων: παρακολουθεί, κατευθύνει και συντονίζει την εφαρμογή της τελωνειακής νομοθεσίας ως προς τα οικονομικά τελωνειακά καθεστάτα καθώς και της νομοθεσίας ως προς τις ισχύουσες υποκείμενες δασμοφορολογικές απαλλαγές και ατέλειες.
4. Δ/νση 19η Τελωνειακών Διαδικασιών: παρακολουθεί, συντονίζει και κατευθύνει την εφαρμογή της τελωνειακής νομοθεσίας ως προς τις τελωνειακές διαδικασίες, τη διακίνηση ταξιδιωτών και εμπορευμάτων, την τελωνειακή αποταμίευση, τις ελεύθερες ζώνες και εφοδιασμούς, την τελωνειακή οφειλή και την ταμειακή διαχείριση.
5. Δ/νση 33η Ελέγχου Τελωνείων: παρακολουθεί, κατευθύνει και συντονίζει την εφαρμογή της τελωνειακής νομοθεσίας σε θέματα λαθρεμπορίου και τελωνειακών παραβάσεων του Τελωνειακού Κώδικα και της συναφούς εθνικής και κοινοτικής νομοθεσίας και διαχειρίζεται τα σχετικά πληροφοριακά συστήματα και μέσα ελέγχου των Τελωνείων.
6. Δ/νση Ειδικών Φόρων Κατανάλωσης: παρακολουθεί, κατευθύνει και συντονίζει την εφαρμογή της νομοθεσίας για τους ΕΦΚ και το τέλος ταξινόμησης αυτοκινήτων και οχημάτων
7. Δ/νση Υποστήριξης Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Τελωνείων: κατευθύνει και συντονίζει την υποστήριξη των λειτουργιών των εφαρμογών του Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος Τελωνείων (ΟΠΣΤ) και την βελτίωση

αυτών, την επανατροφοδότηση του πλάνου για νέες εφαρμογές καθώς και την υποβολή προτάσεων προς τις αρμόδιες Δ/νσεις για βελτίωση των υφιστάμενων εφαρμογών.

ΕΙΔΙΚΕΣ ΑΠΟΚΕΝΤΡΩΜΕΝΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Αυτές είναι:

1. **Οι 10 Τελωνειακές Περιφέρειες:** λειτουργούν σε επίπεδο Δ/νσης, και έχουν ως αρμοδιότητα την γενική εποπτεία και έλεγχο των Τελωνείων που υπάγονται στην χωρική τους αρμοδιότητα.
2. **Οι Δ/νσεις Τελωνείων Αττικής και Θεσσαλονίκης:** είναι αρμόδιες για την γενική εποπτεία και των έλεγχο των τελωνειακών υπηρεσιών που υπάγονται σε αυτές και χειρίζονται θέματα τελωνισμού των εμπορευμάτων.
3. **Η Δ/νση Παρακολούθησης και Ελέγχου Ανασταλτικών Καθεστώτων (ΔΠΠΕΑΚ):** παρακολουθεί τα οικονομικά τελωνειακά καθεστάτα καθώς και τα ειδικά ανασταλτικά καθεστώτων της προσωρινής χρήσης που αφορούν τους επιβάτες και τους μετοικούντες.,
4. **Οι Δ/νσεις Προσδιορισμού της Αξίας Εμπορευμάτων Πειραιά και Θεσσαλονίκης (ΔΠΠΑΕ):** είναι αρμόδιες για τον καθορισμό της δασμολογητέας και φορολογητέας αξίας των εισαγόμενων εμπορευμάτων
5. **Η Δ/νση Ελέγχου Τελωνειακών Αρχών (ΔΙΕΤΑ):** είναι αρμόδια για την συγκέντρωση τον τελικό δειγματοληπτικό και διαχειριστικό έλεγχο των τελωνειακών παραστατικών.
6. **Οι Ελεγκτικές Υπηρεσίες Τελωνείων Αττικής, Πάτρας και Θεσσαλονίκης (ΕΛΥΤ):** χειρίζονται θέματα εσωτερικού και εκ των υστέρων ελέγχου, με σκοπό τη διασφάλιση των εθνικών και κοινοτικών εσόδων από την παρατυπία και την απάτη, αξιολογούν την αποτελεσματικότητα των τελωνειακών διαδικασιών και πληροφορούν την διοίκηση για την ορθή εφαρμογή της ισχύουσας τελωνειακής νομοθεσίας.

ΠΕΡΙΦΕΡΕΙΑΚΕΣ ΥΠΗΡΕΣΙΕΣ

Περιφερειακές Τελωνειακές Υπηρεσίες είναι τα Τελωνεία που υπάγονται ως προς την άσκηση των καθ' ύλην αρμοδιοτήτων τους στην Γενική Διεύθυνση Τελωνείων και ΕΦΚ και ανάλογα με το επίπεδο οργανωτικής τάξης τους διακρίνονται σε:

- Τελωνεία Α' τάξης
- Τελωνεία Β' τάξης
- Τελωνεία Γ' τάξης
- Τοπικά Τελωνειακά Γραφεία (Τ.Τ.Γ.)

Τα τελωνεία Α' Τάξης λειτουργούν σε επίπεδο Διεύθυνσης, τα Τελωνεία Β' τάξης σε επίπεδο αυτοτελούς τμήματος, τα Τελωνεία Γ' τάξης σε επίπεδο αυτοτελούς γραφείου και τα Τ.Τ.Γ. υπάγονται στα Τελωνεία Α' και Β' τάξης, όπου λειτουργούν εκτός της έδρας αυτών.

OPTANOTPAMMA

ΥΠΟΥΡΓΕΙΟ ΟΙΚΟΝΟΜΙΑΣ & ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

ΓΕΝΙΚΟΣ ΓΡΑΜΜΑΤΕΑΣ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΥ & ΤΕΛΟΜΕΛΙΚΗ ΓΕΝΙΑΤΩΝ

ΓΕΝΙΚΗ ΔΙΕΥΘΥΝΣΗ ΤΕΛΕΜΕΝΩΝ & Ε.Ο.Κ.
ΓΕΝΙΚΟΙ ΔΙΕΥΘΥΝΤΕΣ

TN/HMA FENKON TEAONEA/KON GENATCH

[illegible]

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 3: ΜΕΘΟΔΟΛΟΓΙΕΣ & ΜΟΝΤΕΛΑ ΔΙΑΧΕΙΡΙΣΗΣ ΕΠΙΧΕΙΡΗΜΑΤΙΚΟΥ ΚΙΝΔΥΝΟΥ

Έκθεση Turnbull (Turnbull Guidance)

Στο Ηνωμένο Βασίλειο η Διαχείριση των Κινδύνων έγινε γνωστή από την δημοσίευση του "Συνδυασμένου Κώδικα" (The Combined Code) τον Ιούνιο του 1998, ο οποίος αναφέρεται σε βέλτιστες πρακτικές εταιρικής διακυβέρνησης (Corporate Governance). Με αφορμή το έγγραφο αυτό το Ίδρυμα Ορκωτών Λογιστών της Αγγλίας και της Ουαλίας δημοσίευσε τον Σεπτέμβριο του 1999 την "Έκθεση Turnbull" και το 2005 ένα έγγραφο με τίτλο "Εσωτερικός Έλεγχος: Καθοδήγηση για τους Διευθυντές στο Συνδυασμένο Κώδικα".

Στα έγγραφα αυτά τονίζεται ότι οι διευθυντές των επιχειρήσεων έχουν την εταιρική ευθύνη να προσδιορίσουν τον κίνδυνο και να εξασφαλίσουν επαρκή μέτρα μετριασμού του και ότι πρωταρχικό ρόλο στην Διαχείριση Κινδύνου παίζει το σύστημα Εσωτερικού Ελέγχου. Συγκεκριμένα η έκθεση Turnbull απαιτεί από τους διευθυντές επιχειρήσεων να παρουσιάζουν ένα υγιές σύστημα εσωτερικού ελέγχου που να προστατεύει τις επενδύσεις των μετόχων και τα κεφάλαια της επιχείρησης.

Για την διαχείριση των επιχειρηματικών κινδύνων και τον αποτελεσματικό έλεγχο των διαδικασιών, η Έκθεση Turnbull προτείνει την

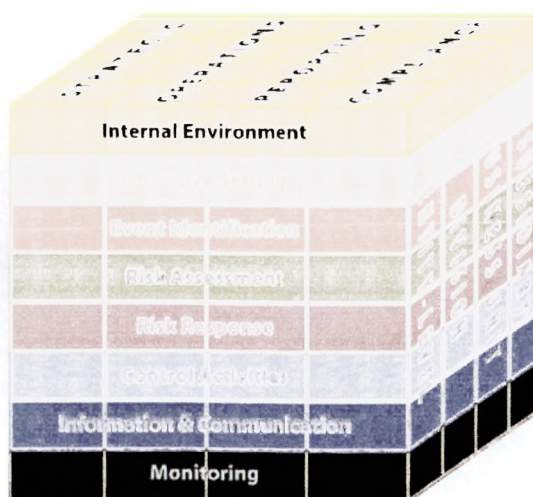
- ✓ Αξιολόγηση του Κινδύνου (Risk Assessment)
- ✓ Παρακολούθηση του επιχειρησιακού Περιβάλλοντος και την θέσπιση δικλίδων ασφαλείας (control environment and control activities)
- ✓ Οργάνωση πλαισίου επικοινωνίας και πληροφόρησης (information and communication)
- ✓ Εποπτεία και Ανατροφοδότηση του συστήματος διαχείρισης κινδύνων (monitoring)

Μεθοδολογία COSO's Enterprise Risk Management

Η μεθοδολογία αυτή έχει αναπτυχθεί στην Αμερική από τον οργανισμό COSO (The Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission) με τη συμβολή επαγγελματικών ομάδων, όπως λογιστών, εσωτερικών ελεγκτών, διευθυντικών στελεχών και διοικητικών συμβούλων. Το αποτέλεσμα ήταν να ετοιμαστεί μια ολοκληρωμένη μεθοδολογία αξιολόγησης Συστημάτων Εσωτερικού Ελέγχου και κινδύνων, η οποία κατέληξε να είναι και η πιο διαδεδομένη μέθοδος παγκοσμίως.

Το 1992 δημοσιεύθηκε από τον οργανισμό το “Internal Control – Integrate Framework” και το 2004 το “Enterprise Risk Management Framework¹”. Η μεθοδολογία ERM COSO II (2004) ενοποίησε την μέχρι σήμερα συσσωρευμένη γνώση σχετικά με την αξιολόγηση και διαχείριση επιχειρηματικών κινδύνων τόσο ως προς τις βασικές αρχές της μεθοδολογίας, όσο και στην υιοθέτηση κοινής γλώσσας στα ενδιαφερόμενα μέρη. Η ανωτέρω μεθοδολογία θεωρεί ως καλή πρακτική την συστηματική προσέγγιση των κινδύνων, η οποία αποτελείται από (8) βασικές ενέργειες, δηλαδή:

1. Αναγνώριση και Αξιολόγηση του Εσωτερικού Περιβάλλοντος της επιχείρησης (Internal Environment)
2. Καθορισμό και καταγραφή των επιχειρησιακών στόχων (Objective Setting).
3. Αναγνώριση γεγονότων τα οποία μπορεί να έχουν θετική ή αρνητική επίδραση στην επίτευξη των στόχων της επιχείρησης (Event Identification).
4. Αξιολόγηση των Κινδύνων σε σχέση με τους επιχειρησιακούς στόχους (Risk Assessment).
5. Αντιμετώπιση των Κινδύνων ανάλογα με το επιθυμητό επίπεδο αποδοχής τους από την διοίκηση της εταιρείας (Risk Response).
6. Εγκαθίδρυση δικλίδων ασφαλείας (σημείων ελέγχου) προκειμένου να αντιμετωπίζονται οι κίνδυνοι (Control Activities).
7. Εγκαθίδρυση διαδικασιών και πρακτικών πληροφόρησης και επικοινωνίας τόσο στο εσωτερικό, όσο και στο εξωτερικό περιβάλλον της εταιρείας (Information and Communication).
8. Εγκαθίδρυση διαδικασιών επισκόπησης των διαδικασιών διαχείρισης επιχειρηματικών κινδύνων από την διοίκηση της εταιρείας, είτε από την ίδια ή από ανεξάρτητο όργανο αυτής



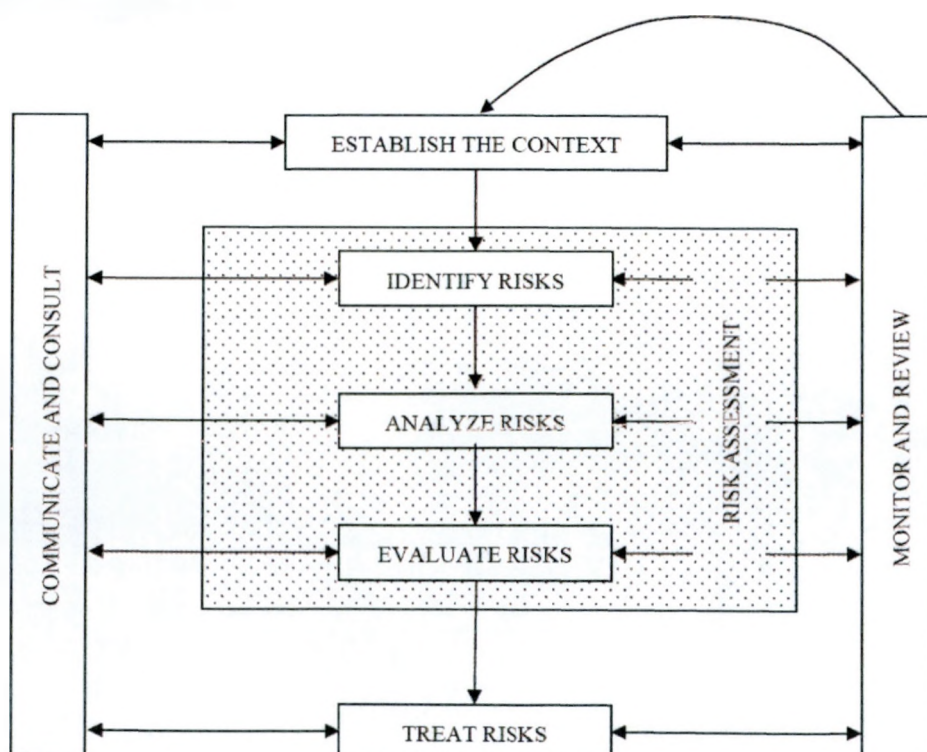
Australia/New Zealand Standard – Risk Management

Το πρότυπο αυτό αναπτύχθηκε στην Αυστραλία και την Νέα Ζηλανδία από μια Επιτροπή, η οποία αποτελείτο από διάφορες επαγγελματικές ομάδες, που δραστηριοποιούνταν κυρίως στον τομέα της πληροφορικής, της ασφάλειας, της άμυνας και της διαχείρισης επιχειρησιακών κρίσεων. Αποτέλεσμα της προσπάθειας αυτής ήταν να δημοσιευθεί αρχικά το 1999 το πρότυπο “Risk Management (The Standard)” και στη συνέχεια το 2004 το “Risk Management Guidelines” ένα συνοδευτικό έγγραφο που παρείχε οδηγίες για την εφαρμογή του προτύπου.

Το πρότυπο αυτό μπορεί να εφαρμοστεί από όλους τους οργανισμούς –τόσο στον Ιδιωτικό όσο και στον Δημόσιο τομέα - σε κάθε έργο ή προϊόν. Σκοπός του είναι να παρέχει οδηγίες σε καίριους τομείς του οργανισμού όπως είναι: η διαδικασία λήψης αποφάσεων, η αξιολόγηση των κινδύνων, η κατανομή των πόρων και η εταιρική διακυβέρνηση.

Σύμφωνα με το πρότυπο η διαδικασία της διαχείρισης κινδύνων αποτελείται από τα εξής επτά (7) στάδια:

1. Αναγνώριση του πλαισίου λειτουργίας του οργανισμού (Establish the Context)
2. Προσδιορισμός Κινδύνων (Identify Risks)
3. Ανάλυση Κινδύνων (Analyze Risks)
4. Εκτίμηση των Κινδύνων (Evaluate Risks)
5. Αντιμετώπιση των Κινδύνων (Treat Risks)
6. Παρακολούθηση και Ανατροφοδότηση του Συστήματος (Monitor and Review)
7. Επικοινωνία και Διαβούλευση (Communicate and Consult)



ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ 4: ΠΡΑΚΤΙΚΟ ΦΥΣΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

ΠΡΑΚΤΙΚΟ ΦΥΣΙΚΟΥ ΕΛΕΓΧΟΥ

1. Αριθμός εντολής ελέγχου _____
2. Αρμόδιας επόπτης _____
3. Ώρα έναρξης ελέγχου: _____
4. Όνομα υπαλλήλου / ελεγκτού _____
5. Τόπος ελέγχου: Αποθήκη τελωνείου ☐
Εγκαταστάσεις παραλήπτη αποστολέα ☐
6. Μεταφορικό μέσο (αν υπάρχει) _____ Αρ.Κυκλοφ.: _____
7. Αριθμός container (αν υπάρχει) _____
8. Έλεγχος σφραγίδων, σημείων και αριθμών του εμπορεύματος _____
9. Έλεγχος των συνημμένων εγγράφων, συσχετισμός και αντιπαραβολή _____
10. Τρόπος ελέγχου
 - α. Το εμπόρευμα είναι σε αποθήκη ☐
 - β. Το εμπόρευμα είναι σε φορητό ή σε container
 - i. Διενεργήθηκε πλήρης εκφόρτιση ☐
 - ii. Επί του φορητού ή του container έγινε διάδρομος ☐
 - iii. Άλλα _____ ☐
11. Καταμέτρηση του συνόλου των εμπορευμάτων _____
12. Περιγραφή εμπορευμάτων / συσκευασίας _____
13. Καταγραφή δεμάτων/κόλλων που ανοίχθηκαν και ελεγχθηκαν _____
14. Επαλήθευση/καταμέτρηση περιεχομένου ελεγχθέντων δεμάτων/κόλλων _____
15. Ζύγιση δεμάτων/κόλλων και επαλήθευση βάρους _____
16. Λήψη δειγμάτων / αριθμός – ποσότητα _____
17. Περιστατικά που συνέβησαν κατά την επαλήθευση _____
18. Κλείσιμο δεμάτων/κόλλων _____
19. Επαναφόρτωση / κλείσιμο container ή φορητού / τυχόν επανασφράγιση _____
20. Παρουσία παραλήπτη / εκπαιδευτή: ΝΑΙ ☐ ΟΧΙ ☐ Αρ.Πτυχ. Έκτακτων _____
21. Ώρα λήξης ελέγχου _____
22. Υπογραφή και σφραγίδα υπαλλήλου _____ Προσάρτηση στο ΕΔΕ





ΠΑΝΤΕΙΟΝ ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ
ΚΟΙΝΩΝΙΚΩΝ ΚΑΙ ΠΟΛΙΤΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΒΙΒΛΙΟΘΗΚΗ

Τηλ. 210 - 92 01 001

ΗΜΕΡΟΜΗΝΙΑ ΕΠΙΣΤΡΟΦΗΣ

--	--	--

ΠΑΝΤΕΙΟ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟ



002000084118