



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ**  
**ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**

## **ΕΚΘΕΣΗ ΕΛΕΓΧΟΥ**

«Χρηματοοικονομικός Έλεγχος και Έλεγχος  
Συμμόρφωσης επί των Διαδικασιών Καταβολής  
Αποζημιώσεων από τον  
Οργανισμό Ελληνικών Γεωργικών Ασφαλίσεων»

**Ομάδα Ελέγχου**  
**Αθήνα, Δεκέμβριος 2014**

# ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ

<b>Συντομογραφίες</b>	<b>4</b>
<b>Περίληψη</b>	<b>5</b>
<b>1. Εισαγωγή</b>	<b>7</b>
<b>2. Αντικείμενο Ελέγχου</b>	<b>10</b>
2.1. Περιγραφή του Οργανισμού	10
2.2. Δομή Διακυβέρνησης	11
2.3. Οικονομικά Στοιχεία	12
2.4. Πεδίο Ελέγχου	12
2.5. Ευθύνη της Διοίκησης	13
2.6. Ευθύνη του Ελεγκτή	14
<b>3. Συμπεράσματα</b>	<b>15</b>
3.1. Δημόσια Διακυβέρνηση	16
3.1.1. Εποπτεία	16
3.1.2. Διαχείριση πιστωτικού κινδύνου	17
3.1.3. Εσωτερικός έλεγχος	17
3.1.4. Σύστημα Προστασίας Πληροφοριακών Συστημάτων	18
3.2. Διαδικασία ασφάλισης	19
3.2.1. Ασφαλιστική εισφορά	19
3.2.2. Ενιαία Δήλωση Καλλιέργειας/Εκτροφής	21
3.2.3. Δήλωση Ζημιάς	22
3.2.4. Εκτιμήσεις	22
3.2.5. Καταγραφή και Λογιστικοποίηση	23
3.2.6. Πληρωμή Αποζημιώσεων	24
<b>4. Συστάσεις</b>	<b>25</b>
4.1. Δημόσια Διακυβέρνηση	25
4.1.1. Εποπτεία	25
4.1.2. Διαχείριση πιστωτικού κινδύνου	25
4.1.3. Εσωτερικός έλεγχος	25
4.1.4. Σύστημα Προστασίας Πληροφοριακών Συστημάτων	26
4.2. Διαδικασία ασφάλισης	26
4.2.1. Ασφαλιστική εισφορά	26
4.2.2. Ενιαία Δήλωση Καλλιέργειας/Εκτροφής	26
4.2.3. Δήλωση Ζημιάς	27
4.2.4. Εκτιμήσεις	27
4.2.5. Καταγραφή και Λογιστικοποίηση	28

4.2.6. Πληρωμή Αποζημιώσεων	28
<b>5. Απάντηση Ελεγχόμενου</b>	<b>29</b>
<b>Παράρτημα</b>	<b>31</b>
I. Νομοθετικό – Κανονιστικό Πλαίσιο	31
II. Οργανόγραμμα	33
III. Διαδικασία Αποζημίωσης	34
IV. Ροή Δεδομένων	35
V. Οικονομικά Στοιχεία	36
VI. Δείγμα Ελέγχου	37
VII. Πιστοποιητικό ΕΜΥ	38
VIII. Πίνακας Συστάσεων με τις Απαντήσεις των Φορέων	40
IX. Απαντήσεις των Φορέων	48

## Συνομογραφίες

Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε	Οργανισμός Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων
ΦΕΚ	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης
ΕΣ	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΙΑΣ	Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα
INT.O.S.A.I.	Διεθνής Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων
ΚΥΑ	Κοινή Υπουργική Απόφαση
ν.	Νόμος
ΔΚΕ	Δήλωση Καλλιέργειας Εκτροφής

## Περίληψη

Σύμφωνα με το Σύνταγμα<sup>1</sup> και την κείμενη νομοθεσία<sup>2</sup>, το Ελεγκτικό Συνέδριο λειτουργεί ως ελεγκτής των δημοσίων δαπανών, των εσόδων και των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας του Δημοσίου. Επιφορτισμένο με τις αρμοδιότητες αυτές, το Ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο της χώρας αποφάσισε<sup>3</sup>, μεταξύ άλλων, τη διεξαγωγή στοχευμένου ελέγχου στον Οργανισμό Ελληνικών Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΕΛΓΑ), σύμφωνα με τις διατάξεις<sup>4</sup> του Οργανισμού του ΕΣ και τα ελεγκτικά πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI).

Ο ΕΛΓΑ αποτελεί το μοναδικό ασφαλιστικό φορέα της χώρας για την αγροτική παραγωγή. Σκοπός του είναι η διασφάλιση της αγροτικής περιουσίας και του αγροτικού κεφαλαίου, μέσω της ενεργητικής προστασίας, αλλά και των αποζημιώσεων που καταβάλλει σε περίπτωση απώλειας εισοδήματος λόγω φυσικών καταστροφών.

Η παρούσα έκθεση αφορά στο χρηματοοικονομικό έλεγχο και τον έλεγχο συμμόρφωσης επί των διαδικασιών καταβολής αγροτικών αποζημιώσεων από τον Οργανισμό Ελληνικών Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΕΛΓΑ). Ο έλεγχος επικεντρώθηκε α) στα συστήματα και τις διαδικασίες καταβολής αποζημιώσεων στους αγρότες, β) στην είσπραξη των ασφαλιστικών εισφορών καθόσον αυτές αποτελούν προαπαιτούμενο για την καταβολή των αποζημιώσεων και γ) στις οικονομικές καταστάσεις του Οργανισμού για το οικονομικό έτος 2012.

Από τον έλεγχο προέκυψαν οι ακόλουθες διαπιστώσεις:

- Μη σχηματισμός ειδικού αποθεματικού για την κάλυψη του ασφαλιστικού κινδύνου.
- Σημαντική καθυστέρηση στην είσπραξη των ασφαλιστικών εισφορών και κατά συνέπεια στην καταβολή των αποζημιώσεων, λόγω της πλήρους εξάρτησης από τη βάση δεδομένων του ΟΠΕΚΕΠΕ και των πολυάριθμων Κοινών Υπουργικών Αποφάσεων.
- Απουσία δικλίδων ασφαλείας για την ασφάλιση του συνόλου των αγροτικών εκμεταλλεύσεων και κατά συνέπεια για την πληρότητα των εσόδων.

---

<sup>1</sup> Αρ. 98 του Συντάγματος

<sup>2</sup> ν. 3871/2010 (ΦΕΚ Α' 141), ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α' 87) και ν. 4055/2012 (ΦΕΚ Α' 51), ν.4129/13 (ΦΕΚ 52 Α/28-2-2013) : Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το Ελεγκτικό Συνέδριο, καθώς και αριθ. 41658/722/23.10.2012 Απόφαση του Υπουργού Οικονομικών «Έγκριση και ισχύς των Διεθνών Ελεγκτικών Προτύπων σε μετάφραση στην ελληνική γλώσσα» (ΦΕΚ Β' 2848)

<sup>3</sup> Πρακτικά 19<sup>ης</sup> Συνεδρίασης της Ολομέλειας - 30.10.2013

<sup>4</sup> Άρθρα 80 και 81 ν.4055/2012, (ΦΕΚ Α', 51)

Από τα ανωτέρω συνάγεται ότι, υπάρχει κίνδυνος ο ΕΛΓΑ να μην είναι σε θέση να καλύψει τις μελλοντικές του υποχρεώσεις προς τους αγρότες σε περίπτωση εκτεταμένων ζημιών στην παραγωγή.

Μετά την εξαγωγή των συμπερασμάτων η Ομάδα Ελέγχου, απευθυνόμενη στη Διοίκηση του ΕΛΓΑ, διατυπώνει τις ακόλουθες συστάσεις:

- Το σχηματισμό ειδικού αποθεματικού για την κάλυψη του ασφαλιστικού κινδύνου, εξετάζοντας παράλληλα τη σκοπιμότητα σύναψης σύμβασης αντασφάλισης, για την περαιτέρω μείωση του κινδύνου σε περίπτωση εκτεταμένων ζημιών.
- Την αυστηρή τήρηση της καταληκτικής ημερομηνίας είσπραξης των ασφαλιστικών εισφορών, ως απαραίτητη προϋπόθεση για την εξασφάλιση της απρόσκοπτης χρηματοδότησης του.
- Τη συνεργασία του ΕΛΓΑ και με άλλους φορείς όπως το Υπουργείο Οικονομικών (μέσω της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων) και το Εθνικό Κτηματολόγιο, για την ανταλλαγή και διασταύρωση δεδομένων με στόχο την πληρότητα των εσόδων.

Το ΕΣ, κατόπιν έγκρισης από την αρμόδια Επιτροπή Υποστήριξης του ΕΣ, υπέβαλε την παρούσα έκθεση στη διοίκηση του ΕΛΓΑ, και στους εμπλεκόμενους φορείς: Το Υπουργείο Αγροτική Ανάπτυξης και Τροφίμων και τον Οργανισμό Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε.), οι οποίοι απάντησαν σε εύλογο χρονικό διάστημα.

Το ΕΣ εντός καθορισμένου χρονικού ορίου θα διενεργήσει έλεγχο συμμόρφωσης, σύμφωνα με τις διατάξεις<sup>5</sup> που το διέπουν, προκειμένου να διαπιστωθεί η υλοποίηση των συστάσεων, όπως αναλυτικά διατυπώνονται στο κεφάλαιο 4 της παρούσης.

---

<sup>5</sup> Άρθρο 80, παρ. 2 εδάφιο η' του ν.4055/2012, (ΦΕΚ Α', 51)

# 1. Εισαγωγή

Η παρούσα έκθεση αποτυπώνει τα αποτελέσματα του χρηματοοικονομικού ελέγχου του Οργανισμού Ελληνικών Γεωργικών Ασφαλίσεων «ΕΛΓΑ» (εφεξής ΕΛΓΑ), για τη χρήση 2012, ο οποίος διενεργήθηκε από ειδική ομάδα ελέγχου που συγκροτήθηκε με απόφαση του Προέδρου του Ελεγκτικού Συνεδρίου<sup>6</sup>.

Σύμφωνα με το άρθρο 98 του Συντάγματος και τις σχετικές διατάξεις<sup>7</sup>, το ΕΣ λειτουργεί ως ο ελεγκτής, τόσο για τις δημόσιες δαπάνες όσο και για τα δημόσια έσοδα. Οι νομοθετικές διατάξεις<sup>8</sup> που αφορούν στον έλεγχο δημοσιονομικής διαχείρισης εισάγουν τον έλεγχο επίδοσης, τον έλεγχο συστημάτων, τον έλεγχο συμμόρφωσης του φορέα σε προηγούμενες υποδείξεις του ΕΣ και τη διεξαγωγή του ελέγχου σύμφωνα με τα ελεγκτικά πρότυπα του INTOSAI<sup>9</sup>, καθώς και το ετήσιο πρόγραμμα ελέγχου, όπως αυτό εγκρίνεται από την Ολομέλεια του ΕΣ.

Ο ανωτέρω έλεγχος εντάχθηκε στο ετήσιο πρόγραμμα ελέγχου του ΕΣ, όπως αυτό εγκρίθηκε από την Ολομέλεια του ΕΣ με τα πρακτικά της 19<sup>ης</sup> συνεδρίασης της 30.10.2013. Η επιλογή του αντικειμένου του ελέγχου βασίστηκε στα εξής κριτήρια: α) Οικονομική αξιολογία του ελέγχου β) Κοινωνική προστιθέμενη αξία - Δυνατότητα βελτίωσης του ελεγχόμενου φορέα γ) Προτεραιότητα-επείγον χαρακτήρας του ελέγχου δ) Πληροφόρηση (εσωτερική - εξωτερική - ύπαρξη προηγούμενων εκθέσεων ελέγχου-επιβολή κυρώσεων) για τον ελεγχόμενο φορέα ε) εφικτότητα του ελέγχου.

Η ομάδα ελέγχου του ΕΣ ορίσθηκε προκειμένου να διεξάγει χρηματοοικονομικό έλεγχο και έλεγχο συμμόρφωσης επί των διαδικασιών καταβολής αποζημιώσεων σε αγρότες από τον ΕΛΓΑ. Ο έλεγχος επικεντρώθηκε α) στα συστήματα και τις διαδικασίες καταβολής αποζημιώσεων στους αγρότες, β) στην είσπραξη των ασφαλιστικών εισφορών καθόσον αυτές αποτελούν προαπαιτούμενο για την καταβολή των αποζημιώσεων και γ) στις οικονομικές καταστάσεις του Οργανισμού για το οικονομικό έτος 2012 (01.01.2012-31.12.2012). Ο έλεγχος ξεκίνησε τον Νοέμβριο του 2013 και ολοκληρώθηκε τον Ιούνιο του 2014.

Οι αντικειμενικοί στόχοι του ελέγχου ήταν:

- Ο έλεγχος της νομιμότητας και κανονικότητας των διαδικασιών των αποζημιώσεων των αγροτών και της ακρίβειας των συναλλαγών και των λογαριασμών που

---

<sup>6</sup> Υπ' αριθμ. 637/12.11.2013

<sup>7</sup> ν. 3871/2010, ν. 3852/2010 και ν. 4055/2012 καθώς και Απόφαση του Υπουργού Οικονομικών αριθ. 41658/722/23.10.2012 (ΦΕΚ 2848/Β/23.10.2012)

<sup>8</sup> Άρθρα 80 και 81 ν.4055/2012, ΦΕΚ Α', 51

<sup>9</sup> Για περισσότερες πληροφορίες επισκεφτείτε την ιστοσελίδα [www.issai.org](http://www.issai.org)

σχετίζονται με τις εισπράξεις των ασφαλιστικών εισφορών και τις πληρωμές των αποζημιώσεων.

- Ο έλεγχος της αξιοπιστίας των ανωτέρω αναφερόμενων λογαριασμών καθώς και της ορθής απεικόνισης τους στις οικονομικές καταστάσεις του ΕΛΓΑ.
- Η αξιολόγηση του σχεδιασμού, της ύπαρξης και της λειτουργίας των εσωτερικών δικλίδων αναφορικά με τη διαδικασία των αποζημιώσεων των αγροτών.

Η παρούσα έκθεση ελέγχου απευθύνεται στη Διοίκηση του ΕΛΓΑ. Το ΕΣ μέσα σε εύλογο χρονικό διάστημα θα διεξάγει έλεγχο, προκειμένου να διερευνηθεί η βελτίωση του πλαισίου λειτουργίας των εσωτερικών δικλίδων και η αποτελεσματικότητα των μέτρων που ελήφθησαν σύμφωνα με τις συστάσεις της Ομάδας Ελέγχου.

Η Ομάδα Ελέγχου επιθυμεί να ευχαριστήσει τη Διοίκηση και το προσωπικό του ΕΛΓΑ για την αγαστή συνεργασία και τη συνεισφορά τους στην επιτυχή ολοκλήρωση του ελέγχου.

#### **Δομή της παρούσας έκθεσης**

Προκειμένου να γίνουν κατανοητά τα ανωτέρω, παρουσιάζονται στο επόμενο κεφάλαιο της έκθεσης (Κεφάλαιο 2) στοιχεία για τον Οργανισμό όπως η δομή του, τα οικονομικά του δεδομένα καθώς και το γενικότερο πλαίσιο ελέγχου.

Το Κεφάλαιο 3 περιλαμβάνει τα συμπεράσματα στα οποία κατέληξε η Ομάδα Ελέγχου, αναλύοντας την κείμενη νομοθεσία, τα ευρήματα του ελέγχου και τον αντίκτυπό τους στη λειτουργία του Οργανισμού και κατά συνέπεια και στην ασκούμενη αγροτική πολιτική της χώρας. Τα συμπεράσματα αυτά αναλύονται σε δύο βασικές κατηγορίες: Τη *Δημόσια Διακυβέρνηση* και τη *Διαδικασία της Ασφάλισης* της αγροτικής παραγωγής. Η Δημόσια Διακυβέρνηση (ενότητα 3.1) αναλύεται στους ακόλουθους τομείς: της εποπτείας του Οργανισμού, της διαχείρισης του πιστωτικού του κινδύνου, των διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου και των μέτρων προστασίας και ασφάλειας των πληροφοριακών συστημάτων. Η Διαδικασία της Ασφάλισης (ενότητα 3.2) αναλύεται σύμφωνα με την ακολουθούμενη ροή εργασιών του ΕΛΓΑ, από τον υπολογισμό της ασφαλιστικής εισφοράς μέχρι και το τελικό στάδιο της καταβολής της αποζημίωσης στους δικαιούχους.

Στο Κεφάλαιο 4 παρουσιάζονται οι σχετικές με τα ευρήματα συστάσεις προς τη διοίκηση του ΕΛΓΑ και τους άλλους εμπλεκόμενους φορείς (Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης, Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε), που αποσκοπούν στη βελτίωση της λειτουργίας του Οργανισμού για την επίτευξη των σκοπών του. Με την υλοποίηση των συστάσεων αυτών είναι προφανές ότι προσδίδεται προστιθέμενη αξία στον Οργανισμό και ταυτόχρονα μέσω της



έγκαιρης αποζημίωσης, διασφαλίζεται η αγροτική παραγωγή (φυτική και ζωική) που αποτελεί έναν από τους σημαντικότερους παραγωγικούς κλάδους της χώρας.

Στο Κεφάλαιο 5 παρατίθενται οι απαντήσεις του ελεγχόμενου και των εμπλεκόμενων φορέων με τα σχόλια της Ομάδα Ελέγχου επί αυτών.

Στο Παράρτημα παρατίθενται: το νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο, το οργανόγραμμα του ΕΛΓΑ, η σχηματική παρουσίαση της ακολουθούμενης διαδικασίας αποζημίωσης των παραγωγών και της ροής των δεδομένων στο πληροφοριακό σύστημα του ΕΛΓΑ, συνοπτικές οικονομικές καταστάσεις του Οργανισμού για το οικονομικό έτος 2012, το δείγμα του ελέγχου, το πιστοποιητικό της Εθνικής Μετεωρολογικής Υπηρεσίας (ΕΜΥ) προς επαλήθευση των ζημιογόνων αιτιών του δείγματος ελέγχου και οι αναλυτικές απαντήσεις του ΕΛΓΑ και των εμπλεκόμενων φορέων.

## 2. Αντικείμενο Ελέγχου

### 2.1. Περιγραφή του Οργανισμού

Ο ΕΛΓΑ είναι ο μοναδικός ασφαλιστικός οργανισμός για την αγροτική παραγωγή στην Ελλάδα. Είναι Οργανισμός Κοινής Ωφέλειας και ιδρύθηκε με το νόμο 1790/1988<sup>10</sup> ως Νομικό Πρόσωπο Ιδιωτικού Δικαίου που εποπτεύεται από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων<sup>11</sup> και ανήκει εξ ολοκλήρου στο Δημόσιο.

Στη δομή του περιλαμβάνει εκτός από την Κεντρική Διοίκηση που έχει έδρα στην Αθήνα, 13 υποκαταστήματα στις αντίστοιχες Περιφέρειες της χώρας που καλύπτουν όλον τον Ελλαδικό χώρο, το Κέντρο Μετεωρολογικών Εφαρμογών (υπεύθυνο για την εφαρμογή του Εθνικού Προγράμματος Αντιχαλαζικής Προστασίας) και ως εξωτερικούς συνεργάτες τους ανταποκριτές του ΕΛΓΑ, υπαλλήλους των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης.<sup>12</sup>

Ο ΕΛΓΑ διαδραματίζει σημαντικό ρόλο σε ένα τόσο σημαντικό τομέα για τη Χώρα, όσο ο αγροτικός, καθόσον υποστηρίζει και προστατεύει την αγροτική παραγωγή και περιουσία των ασφαλισμένων αγροτών. Οι δράσεις του στοχεύουν στην ενεργητική προστασία της παραγωγής, την αποζημίωση σε περίπτωση απώλειας εισοδήματος λόγω φυσικών φαινομένων κ.α.

Μέχρι το έτος 2009 ο ΕΛΓΑ κατέληξε να είναι ένας υπερχρεωμένος οργανισμός του Δημοσίου. Από το έτος 2010 σημειώθηκαν σημαντικές αλλαγές στη λειτουργία του ΕΛΓΑ και εν γένει σε όλο το σύστημα ασφάλισης της αγροτικής παραγωγής:

α) Το Ελληνικό Δημόσιο ανέλαβε<sup>13</sup> την αποπληρωμή των συσσωρευμένων δανειακών υποχρεώσεων του ΕΛΓΑ προς τις τράπεζες, συνολικού ύψους 3 δις ευρώ, καθόσον κατά τη σύναψή τους είχε οριστεί ως εγγυητής.

β) Ο ΕΛΓΑ αναδιοργανώθηκε με το νέο νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο<sup>14</sup>, με το οποίο επανακαθορίστηκαν όλες οι επιμέρους διαδικασίες ασφάλισης της αγροτικής παραγωγής, ο τρόπος υπολογισμού της ασφαλιστικής εισφοράς, οι καλυπτόμενοι κίνδυνοι, οι δικλίδες

---

<sup>10</sup> ΦΕΚ 134 Α' 1988

<sup>11</sup> Σύμφωνα με το άρθρο 2 του ν. 3877/10 (ΦΕΚ 160 Α/20-9-2010) «Σύστημα προστασίας και ασφάλισης της αγροτικής δραστηριότητας», ο ΕΛΓΑ θα έπρεπε να εποπτεύεται από τη Διεύθυνση Διαχείρισης Κρίσεων και Κινδύνων στον Αγροτικό Τομέα, που όμως δεν έχει ακόμη συσταθεί από το Υπουργείο.

<sup>12</sup> Για σχηματική απεικόνιση του οργανογράμματος του ΕΛΓΑ βλ. Ενότητα 6.2

<sup>13</sup> Σε εφαρμογή του άρθρου 33 του ν. 3889/10 (ΦΕΚ 182 Α/14-10-2010) : «Χρηματοδότηση Περιβαλλοντικών Παρεμβάσεων, Πράσινο Ταμείο, Κύρωση Δασικών Χαρτών και άλλες διατάξεις»

<sup>14</sup> ν.3877/10 (ΦΕΚ 160 Α/20-9-2010) «Σύστημα προστασίας και ασφάλισης της αγροτικής δραστηριότητας», ΚΥΑ 157501/11 (ΦΕΚ 1669 Β/27-7-2011) : Έγκριση Κανονισμού Ασφάλισης Ζωικού Κεφαλαίου από τον Οργανισμό Ελληνικών Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΕΛ.Γ.Α.)-Ν.Π.Ι.Δ. και ΚΥΑ 157502/11 (ΦΕΚ 1668 Β/27-7-2011) : Έγκριση Κανονισμού Ασφάλισης Φυτικής Παραγωγής από τον Οργανισμό Ελληνικών Γεωργικών Ασφαλίσεων (ΕΛ.Γ.Α.)-Ν.Π.Ι.Δ.

ασφαλείας, καθώς και κάθε άλλη λεπτομέρεια που αφορά στον κύκλο λειτουργίας του για την επίτευξη των σκοπών του.

γ) Η εφαρμογή του Ενιαίου Μισθολογίου<sup>15</sup> στους Οργανισμούς Κοινής Ωφέλειας από την 1<sup>η</sup> Ιανουαρίου 2013 καθώς και ο μεγάλος αριθμός αποχωρήσεων του προσωπικού λόγω συνταξιοδότησης, συνετέλεσαν στη σημαντική μείωση του λειτουργικού κόστους του ΕΛΓΑ.

Οι ανωτέρω αλλαγές επέφεραν τη μείωση των υπέρογκων αποζημιώσεων που δίνονταν στους αγρότες, ύστερα από την καθιέρωση του ανώτατου πλαφόν, την καθιέρωση αντικειμενικών κριτηρίων αποζημίωσης και καταβολής της ασφαλιστικής εισφοράς προκειμένου να αποφεύγονται οι παρερμηνείες και οι παρακάμψεις του νόμου ύστερα από πολιτικές παρεμβάσεις. Χαρακτηριστικό παράδειγμα που αφορά στα προηγούμενα έτη και συγκεκριμένα στο 2008 και 2009, αποτελεί η πρόσφατη απόφαση του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου της 10<sup>ης</sup> Ιουλίου του 2014, σύμφωνα με την οποία το Ελληνικό Δημόσιο καλείται να ανακτήσει αποζημιώσεις – αγροτικές ενισχύσεις συνολικού ύψους 387,4 εκ. ευρώ, με την αιτιολογία ότι με τις ενισχύσεις αυτές ενδέχεται να νοθεύεται ο ανταγωνισμός, παρέχοντας οικονομικό πλεονέκτημα στους Έλληνες παραγωγούς σε σχέση με άλλους παραγωγούς της Ευρωπαϊκής Ένωσης.

## **2.2. Δομή Διακυβέρνησης**

Τα όργανα διακυβέρνησης του ΕΛΓΑ, που έχουν επιτελικό ρόλο στη λειτουργία του, είναι ο Υπουργός Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων και η Διεύθυνση Διαχείρισης Κρίσεων και Κινδύνων στον Αγροτικό Τομέα η οποία όμως δεν έχει συσταθεί ακόμα όπως ο νόμος ορίζει<sup>16</sup>.

Οι κυριότερες αρμοδιότητες του Υπουργού είναι να εποπτεύει και να παρέχει οδηγίες στον ΕΛΓΑ καθώς και να εγκρίνει τον προϋπολογισμό, τις οικονομικές καταστάσεις και τον απολογισμό του.

Η Διεύθυνση Διαχείρισης Κρίσεων είναι η Υπηρεσία που θα έπρεπε να καθορίζει τους όρους και να θέτει τα δεδομένα για τα ασφαλιστικά συμβόλαια των αγροτών, να επεξεργάζεται και να αξιοποιεί τα στατιστικά δεδομένα που σχετίζονται με την αγροτική παραγωγή και τις ζημιές στις οποίες υπόκειται, να εκπονεί μελέτες για την τροποποίηση – βελτίωση των ασφαλιστικών καλύψεων από τον ΕΛΓΑ, να πραγματοποιεί έρευνες για τα φυσικά φαινόμενα παρέχοντας τεχνικές οδηγίες και συμβουλές στους αγρότες για την

---

<sup>15</sup> ν. 4024/11(ΦΕΚ 226 Α/27-10-2011) : Συνταξιοδοτικές ρυθμίσεις, ενιαίο μισθολόγιο - βαθμολόγιο, εργασιακή εφεδρεία και άλλες διατάξεις εφαρμογής του μεσοπρόθεσμου πλαισίου δημοσιονομικής στρατηγικής 2012-2015.

<sup>16</sup> Άρθρο 2 του ν. 3877 (ΦΕΚ 160 Α/20-9-2010) : Σύστημα προστασίας και ασφάλισης της αγροτικής δραστηριότητας.

ενεργητική προστασία των καλλιεργειών τους και να καταθέτει το ετήσιο πρόγραμμα προαιρετικής ασφαλιστικής κάλυψης.

Τα κύρια όργανα διοίκησης του ΕΛΓΑ είναι το Διοικητικό Συμβούλιο και ο Πρόεδρος. Από τις βασικότερες αρμοδιότητες του ΔΣ είναι οι εξής: Η κατάθεση του προϋπολογισμού, του ετήσιου απολογισμού, του ισολογισμού και του επιχειρησιακού προγράμματος του ΕΛΓΑ στον Υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης, η έγκριση των πάσης φύσεως δαπανών προμηθειών του Οργανισμού και η εφαρμογή του προγράμματος μελετών για τη βελτίωση της προστασίας της παραγωγής από τα φυσικά φαινόμενα.

Ο Πρόεδρος του ΕΛΓΑ στις κύριες αρμοδιότητές του, έχει την ευθύνη για την ορθή και αποτελεσματική λειτουργία του Οργανισμού, καταθέτει στο ΔΣ τον προϋπολογισμό, απολογισμό, ισολογισμό και το επιχειρησιακό πρόγραμμα του ΕΛΓΑ, θέτει ζητήματα οικονομικής και οργανωτικής σημασίας στο ΔΣ προς επίλυση και είναι υπεύθυνος για την εκτέλεση των αποφάσεων του ΔΣ.

### **2.3. Οικονομικά Στοιχεία**

#### Ισολογισμός της 31.12.2012

<b>Προβλέψεις για κινδύνους και έξοδα</b>	<b>31.12.2012</b>	<b>31.12.2011</b>
Προβλέψεις για εκκρεμείς αποζημιώσεις	71.981.119,19	91.564.268,98

#### Κατάσταση λογαριασμού αποτελεσμάτων χρήσεων 31.12.2012

<b>ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΕΣ ΑΠΟΖΗΜΙΩΣΕΙΣ</b>	<b>31.12.2012</b>	<b>31.12.2011</b>
1. Αποζημιώσεις ασφαλισμένων με υποχρεωτική ασφάλιση		
α. Φυτικού τομέα	86.315.961,39	122.693.258,64
β. Ζωικού τομέα	6.674.841,88	3.723.646,83
2. Ενισχύσεις Πολιτικού Σχεδιασμού Εκτάκτου Ανάγκης Π.Σ.Ε.Α.	10.618.288,69	32.780.139,35
Σύνολο ασφαλιστικών αποζημιώσεων	103.609.091,96	159.197.044,82
<b>ΕΣΟΔΑ ΑΣΦΑΛΙΣΤΙΚΗΣ ΔΡΑΣΤΗΡΙΟΤΗΤΑΣ</b>	<b>31.12.2012</b>	<b>31.12.2011</b>
1. Ειδική ασφαλιστική εισφορά υποχρεωτικής ασφάλισης	154.060.955,02	156.051.193,99
2. Τέλη εκτιμήσεως ζημιών	3.571.169,20	2.469.463,48
Σύνολο εσόδων ασφαλιστικής δραστηριότητας	157.632.124,22	158.520.657,47

### **2.4. Πεδίο Ελέγχου**

Η Ομάδα Ελέγχου αξιολόγησε το πλαίσιο των εσωτερικών δικλίδων (internal controls) του ΕΛΓΑ και την αποτελεσματικότητα λειτουργίας του. Ως εκ τούτου αξιολογήθηκαν: ο σχεδιασμός, η ύπαρξη και η λειτουργία των εσωτερικών δικλίδων που σχετίζονται με τις αποζημιώσεις. Σημαντικό μέρος του ελέγχου αποτέλεσαν επίσης η αξιοπιστία των λογαριασμών που σχετίζονται με τις αποζημιώσεις και η απεικόνισή τους στις οικονομικές

καταστάσεις του οικονομικού έτους 2012, η συμμόρφωσή τους με το εφαρμοστέο πλαίσιο χρηματοοικονομικής αναφοράς και η νομιμότητα και κανονικότητα των σχετικών συναλλαγών.

Η ομάδα ελέγχου διενήργησε δημοσιονομικό έλεγχο καθώς και έλεγχο συμμόρφωσης στις καταβληθείσες αποζημιώσεις στους αγρότες, όπως έχουν καταχωρηθεί και παρουσιάζονται στις οικονομικές καταστάσεις και στον προϋπολογισμό χρήσης 2012.

Η Ομάδα Ελέγχου επιλέγοντας ένα δείγμα αποζημιώσεων (βλ. παράρτημα) ήλεγξε το σύνολο της διαδικασίας καταβολής των αποζημιώσεων, αρχής γενομένης από την αναγγελία της ζημιάς, την καταχώρησή της στο πληροφοριακό σύστημα του ΕΛΓΑ, την επεξεργασία των στοιχείων (αντιπαραβολή των ζημιωθεισών εκμεταλλεύσεων, με τις δηλωθείσες εκμεταλλεύσεις), την εκκαθάριση και την πληρωμή των αποζημιώσεων στους ζημιωθέντες παραγωγούς. Η Ομάδα Ελέγχου συμπεριέλαβε στο δείγμα ελέγχου της και αποζημιώσεις που αφορούσαν σε ζημιογόνα γεγονότα που έλαβαν χώρα στην προηγούμενη χρήση καθόσον πληρώθηκαν στην ελεγχόμενη (2012) εξαιτίας της φύσης του αντικειμένου του ΕΛΓΑ. Επιπλέον, αξίζει να αναφερθεί ότι η Ομάδα Ελέγχου στο ανωτέρω αναφερόμενο δείγμα, ήλεγξε και την είσπραξη της ασφαλιστικής εισφοράς, καθώς αυτή αποτελεί προαπαιτούμενο για την πληρωμή των αποζημιώσεων.

Ο έλεγχος επικεντρώθηκε στους ακόλουθους τομείς:

- α) Στην ασφάλεια των πληροφοριακών συστημάτων, στην ποιότητα των δεδομένων τους και στην ικανότητα διασύνδεσης μεταξύ των διαφόρων τμημάτων και διευθύνσεων του Οργανισμού.
- β) Στην αξιοπιστία του λογιστικού συστήματος, σε ό,τι αφορά στην καταγραφή, παρακολούθηση των ασφαλιστικών εισφορών και έγκριση των αποζημιώσεων και στην επαλήθευση των τραπεζικών λογαριασμών των δικαιούχων.
- γ) Στη νομιμότητα και κανονικότητα της διαδικασίας των αποζημιώσεων.
- δ) Στην επαλήθευση των ζημιογόνων γεγονότων στις περιοχές του δείγματος για τα οποία αποζημιώνει ο ΕΛΓΑ τους τοπικούς παραγωγούς με τη συνδρομή της Εθνικής Μετεωρολογικής Υπηρεσίας (βλ. Παράρτημα).

## **2.5. Ευθύνη της Διοίκησης**

Η Διοίκηση του ΕΛΓΑ είναι υπεύθυνη για τη λειτουργία του φορέα, σύμφωνα με τους ισχύοντες νόμους και κανονισμούς. Η Διοίκηση είναι επίσης υπεύθυνη για το σχεδιασμό και διατήρηση συστήματος εσωτερικών δικλίδων, για την επίτευξη των αντικειμενικών στόχων του Οργανισμού, όπως: η διασφάλιση της δυνατότητας του να αποζημιώνει για την απώλεια φυτικής παραγωγής και ζωικού κεφαλαίου, η εκτέλεση οικονομικών και αποτελεσματικών λειτουργιών, η ορθή διακυβέρνηση, η κατάρτιση και

παρουσίαση των οικονομικών καταστάσεων, απαλλαγμένων από ουσιώδη σφάλματα, που οφείλονται σε απάτη ή λάθος.

## **2.6. Ευθύνη του Ελεγκτή**

Ο έλεγχος στοχεύει στη διατύπωση συμπερασμάτων όσον αφορά στη συμμόρφωση των διαδικασιών αποζημίωσης των αγροτών που τηρεί ο φορέας, με τους ισχύοντες νόμους και κανονισμούς. Όσον αφορά στις οικονομικές καταστάσεις του Οργανισμού, στόχο δεν αποτελεί η διατύπωση γνώμης επί αυτών, αλλά το αν τα ποσά των αποζημιώσεων λογιστικοποιούνται και απεικονίζονται ορθά στους σχετικούς λογαριασμούς.

Ο έλεγχος περιλαμβάνει τη διενέργεια διαδικασιών για την απόκτηση επαρκών και αξιόπιστων ελεγκτικών τεκμηρίων, προκειμένου να εξαχθούν συμπεράσματα και να διατυπωθούν συστάσεις για την ποιότητα των εσωτερικών δικλίδων και την ορθή δημόσια διακυβέρνηση. Ο έλεγχος διενεργήθηκε στο πλαίσιο των αρχών και προτύπων του Διεθνούς Οργανισμού των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI).

Το Ε.Σ. θα επαναξιολογήσει, εντός διετίας, την καταλληλότητα, επάρκεια και έγκαιρη λήψη των μέτρων, που ο ελεγχόμενος φορέας ανέλαβε να υλοποιήσει, προς συμμόρφωση των συστάσεων της Έκθεσης Ελέγχου

### 3. Συμπεράσματα

Το βασικό συμπέρασμα του ελέγχου είναι ο διαφαινόμενος κίνδυνος ο ΕΛΓΑ να μην είναι σε θέση να καλύψει τις μελλοντικές του υποχρεώσεις που αφορούν στην πληρωμή αποζημιώσεων προς τους αγρότες. Το γεγονός αυτό απορρέει από: α) τις σημαντικές χρονικές αποκλίσεις μεταξύ είσπραξης ασφαλιστικών εισφορών και πληρωμής αποζημιώσεων, β) τις αλληπάλληλες Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις που παρατείνουν την είσπραξη των ασφαλιστικών εισφορών γ) το μη σχηματισμό αποθεματικού, και δ) την αδυναμία εξασφάλισης της πληρότητας των εσόδων.

Το ανωτέρω προκύπτει από τις ακόλουθες επιμέρους διαπιστώσεις:

- Δεν έχει σχηματισθεί επαρκές ειδικό αποθεματικό για κάλυψη του ασφαλιστικού κινδύνου.
- Ο ΕΛΓΑ εξαρτάται πλήρως από τον Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε αφού στηρίζεται στην βάση δεδομένων του (Αρχείο ΟΣΔΕ) για να αντλήσει τις απαραίτητες πληροφορίες για την είσπραξη των ασφαλιστικών εισφορών και την πληρωμή των αποζημιώσεων.
- Η καθυστέρηση στην παραλαβή του Αρχείου ΟΣΔΕ αναβάλλει την είσπραξη των ασφαλιστικών εισφορών και κατά συνέπεια την πληρωμή των αποζημιώσεων, δημιουργώντας ετεροχρονισμούς στη λογιστικοποίηση τους.
- Η απουσία δικλίδων ασφαλείας που να διασφαλίζουν την πληρότητα των δηλωθέντων εκμεταλλεύσεων κατά τη Δήλωση καλλιέργειας/Εκτροφής (ΔΚΕ), οδηγεί τον ΕΛΓΑ σε διαφυγόντα έσοδα.

### 3.1. Δημόσια Διακυβέρνηση

#### 3.1.1. Εποπτεία

Στις κείμενες διατάξεις<sup>17</sup> προβλέπεται η σύσταση της Διεύθυνσης Διαχείρισης Κρίσεων και Κινδύνων στον Αγροτικό Τομέα στο Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων της οποίας οι κυριότερες αρμοδιότητες που αφορούν στην εποπτεία του ΕΛΓΑ είναι οι εξής:

α. Η κατάρτιση και η υποβολή προς έγκριση στους Υπουργούς Οικονομικών και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, (i) του ετήσιου προγράμματος προαιρετικής ασφάλισης της αγροτικής δραστηριότητας και (ii) του ετήσιου προγράμματος των κρατικών ενισχύσεων που χορηγούνται στον ΕΛΓΑ για την εκπλήρωση των σκοπών του.

β. Η διαχείριση των κρατικών ενισχύσεων.

γ. Η κατάρτιση των βασικών όρων των ασφαλιστηρίων συμβολαίων.

δ. Η εκπόνηση μελετών και η υποβολή προτάσεων και εισηγήσεων προς τον Υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων για τροποποιήσεις των υφιστάμενων καλύψεων του ΕΛΓΑ και προτάσεις για νέες καλύψεις, καθώς και για κάθε θέμα που αφορά στη δραστηριότητα του ΕΛΓΑ.

ε. Η συγκέντρωση και επεξεργασία στατιστικών δεδομένων, **η εκπόνηση αναλογιστικών μελετών και ο προσδιορισμός του τεχνικού ασφαλιστρού** και η παρακολούθηση της απορρόφησης και αξιοποίησης του συνόλου των πόρων του ΕΛΓΑ.

στ. Η κατάρτιση απολογιστικών εκθέσεων για την προηγούμενη διαχειριστική χρήση και η υποβολή τους στον Υπουργό Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων σχετικά με τη λειτουργία του ΕΛΓΑ.

ζ. Η διεξαγωγή ερευνών, η αξιολόγηση και η αξιοποίησή τους, για τους φυσικούς κινδύνους που απειλούν τις αγροτικές εκμεταλλεύσεις.

η. Η υποβολή προτάσεων στον αρμόδιο Υπουργό για την αναδιάρθρωση της αγροτικής παραγωγής και την προσαρμογή των καλλιεργειών στο φυσικό περιβάλλον, με σκοπό την κατά το δυνατόν αποφυγή των καταστροφών, καθώς και την εφαρμογή τεχνικών για την ελαχιστοποίηση του αποτελέσματος των ζημιών.

θ. Η παροχή τεχνικών συμβουλών στους αγρότες και στις οργανώσεις των αγροτών σε θέματα πρόληψης, προστασίας και ασφάλισης κατά της επέλευσης καταστροφικών φυσικών κινδύνων.

Παρά τις προβλέψεις του νόμου, η Διεύθυνση Διαχείρισης Κρίσεων και Κινδύνων στον Αγροτικό Τομέα δεν έχει ακόμη συσταθεί. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα ο ΕΛΓΑ να μην εποπτεύεται άμεσα από κάποιο φορέα παρά μόνο από το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης

---

<sup>17</sup> ν.3877/2011 αρ.2 (ΦΕΚ 160 Α/20-9-2010) «Σύστημα Προστασίας και Ασφάλισης της Αγροτικής Δραστηριότητας»



και Τροφίμων που έχει τη γενική εποπτεία όπως και σε κάθε άλλο Νομικό Πρόσωπο που υπάγεται στις αρμοδιότητές του.

Εξαιτίας των ανωτέρω, παρατηρείται μεγάλη συγκέντρωση αρμοδιοτήτων στον Οργανισμό, προκειμένου να καλυφθούν σημαντικές λειτουργίες της ως άνω Διεύθυνσης. Σε κάθε περίπτωση είναι αδύνατον ο ΕΛΓΑ να καλύψει όλες αυτές τις δράσεις – αρμοδιότητες και για το λόγο αυτό οι περισσότερες από αυτές δεν έχουν υλοποιηθεί, με αποτέλεσμα τη δημιουργία μεγάλου κενού στην πολιτική που ασκείται στον τομέα της αγροτικής ανάπτυξης.

### **3.1.2. Διαχείριση πιστωτικού κινδύνου**

Σύμφωνα με το νόμο<sup>18</sup>, ειδικό αποθεματικό θα πρέπει να σχηματίζεται σε κάθε κερδοφόρα χρήση και να διατίθεται για κάλυψη μελλοντικών έκτακτων περιπτώσεων (όπως η αδυναμία πληρωμής των αποζημιώσεων, από τα έσοδα της χρονιάς, λόγω εκτεταμένων ζημιών). Όμως τα αρμόδια υπουργεία (Οικονομικών και Αγροτικής Ανάπτυξης) δεν έχουν εκδώσει τις σχετικές αποφάσεις όπου θα προβλέπονται οι όροι και οι προϋποθέσεις σχηματισμού ειδικού αποθεματικού από τον ΕΛΓΑ, με αποτέλεσμα να μην διαθέτει αποθεματικό. Η έλλειψη του αποθεματικού ενδέχεται να δημιουργήσει καθυστερήσεις στην πληρωμή των αποζημιώσεων και να προκαλέσει παρέμβαση του κράτους με ανάλογη επιβάρυνση του προϋπολογισμού.

### **3.1.3. Εσωτερικός έλεγχος**

Η Διεύθυνση Επιθεώρησης που έχει συσταθεί στον ΕΛΓΑ, διενεργεί ελέγχους με βάση τα οριζόμενα στις κείμενες διατάξεις<sup>19</sup>.

Οι κύριες αρμοδιότητές της ανάγονται στην άσκηση ελέγχων (τακτικών ή έκτακτων) στα υποκαταστήματα και την Κεντρική Διεύθυνση, στον έλεγχο για την τήρηση της νομοθεσίας, στη σύνταξη ετησίων εκθέσεων ελέγχου και στην ενημέρωση της Διοίκησης. Η οργανωτική δομή της Υπηρεσίας Επιθεώρησης, οι στόχοι και ο τρόπος διεξαγωγής των επιθεωρήσεων αναλύονται σε σχετική εγκύκλιος του 2002<sup>20</sup>.

Από τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι α) η προαναφερόμενη εγκύκλιος δεν έχει αναθεωρηθεί, β) δεν έχει συνταχθεί εγχειρίδιο εσωτερικού ελέγχου και γ) η ως άνω Διεύθυνση δεν είναι επαρκώς στελεχωμένη.

---

<sup>18</sup> ν.3877/2011 αρ.7 παρ.2 (ΦΕΚ 160 Α/20-9-2010) “Σύστημα προστασίας και ασφάλισης της αγροτικής δραστηριότητας”

<sup>19</sup> ν.3877/2011 αρ.2 (ΦΕΚ 160 Α/20-9-2010) «Σύστημα Προστασίας και Ασφάλισης της Αγροτικής Δραστηριότητας»

<sup>20</sup> Εγκύκλιος ΕΛΓΑ υπ’ αριθμ. 21, αρ.πρωτ. 706/10-10-2002

Η έλλειψη εγχειριδίου εσωτερικού ελέγχου αποτελεί σημαντική αδυναμία και ενέχει κινδύνους για την αποτελεσματικότητα της επιθεώρησης, καθώς χωρίς κωδικοποίηση των καθιερωμένων αρχών και κανόνων δεν υπάρχει ενιαία κατανόηση, αποδοχή και εφαρμογή τους. Η απουσία εγχειριδίου μπορεί να οδηγήσει τη Διεύθυνση Επιθεώρησης σε σημαντικά σφάλματα, υποκειμενικότητα και μεροληψία. Επιπλέον καθώς οι κίνδυνοι αλλάζουν διαχρονικά, οι σχετικές δικλίδες ασφαλείας πρέπει να προσαρμόζονται ανάλογα ώστε να είναι αποτελεσματικές. Κατά συνέπεια, η μη επικαιροποίηση του εγχειριδίου εσωτερικού ελέγχου ενδέχεται να προκαλέσει σοβαρά ζητήματα στη λειτουργία του Οργανισμού.

Η έλλειψη ισχυρών δικλίδων ασφαλείας όσον αφορά στην πρόληψη της ασφαλιστικής απάτης έχει επιπτώσεις για τον Οργανισμό. Περιπτώσεις όπως η ασφάλιση μετά τη ζημιά στην παραγωγή, οι ψευδείς δηλώσεις ζημιάς και η υπερεκτίμηση της ζημιωθείσας αγροτικής περιουσίας σημαίνουν επιβάρυνση στο κόστος των αποζημιώσεων και πληρωμές σε μη δικαιούχους προς αποζημίωση αγρότες.

### **3.1.4. Σύστημα Προστασίας Πληροφοριακών Συστημάτων**

Σύμφωνα με τα Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα, όπως αυτά έχουν οριστεί από το Διεθνή Οργανισμό των Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων<sup>21</sup> και ειδικότερα το Πρότυπο ISSAI 5310<sup>22</sup>, στόχος ενός προγράμματος ασφάλειας πληροφοριακών συστημάτων είναι η προστασία των δεδομένων και των πληροφοριών του Οργανισμού. Αυτό επιτυγχάνεται με τη διασφάλιση της εμπιστευτικότητας, της ακεραιότητας και της διαθεσιμότητας των δεδομένων αυτών, σε ικανοποιητικό επίπεδο. Για το λόγο αυτό, ένα ολοκληρωμένο πρόγραμμα προστασίας πληροφοριακών συστημάτων πρέπει να περιλαμβάνει: σύστημα παρακολούθησης τόσο του υλικού (hardware) όσο και του λογισμικού (software), ξεκάθαρο διαχωρισμό αρμοδιοτήτων και δικαιωμάτων των χρηστών, των υπευθύνων του δικτύου και του τμήματος Πληροφορικής (administrators), σαφείς γραπτές οδηγίες χρήσης για την ασφάλεια και την προστασία όλων των συστημάτων που διαθέτει ο Οργανισμός.

Από τον έλεγχο διαπιστώθηκαν τα εξής:

α) Ο ΕΛΓΑ δεν τηρεί γραπτές διαδικασίες για τη φυσική προστασία των υπολογιστών και των συστημάτων του δικτύου,

β) δεν υπάρχει σαφές σχέδιο αποκατάστασης του εξοπλισμού των ηλεκτρονικών υπολογιστών, των βάσεων δεδομένων και των εφαρμογών του δικτύου σε περίπτωση καταστροφής,

---

<sup>21</sup> International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)

<sup>22</sup> Αφορά στη μεθοδολογία που ακολουθείται για την ασφάλεια και παρακολούθηση των Πληροφοριακών Συστημάτων. "Information System Security Review Methodology" - <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-5310-information-system-security-review-methodology.html>

γ) η Διοίκηση του ΕΛΓΑ δεν έχει εκδώσει κάποια σχετική απόφαση που να αφορά στην ασφαλή αποθήκευση και τη δημιουργία αντιγράφων ασφαλείας των βασικών αρχείων – βάσεων δεδομένων του Οργανισμού και

δ) δεν υπάρχει ηλεκτρονικό σύστημα καταγραφής και παρακολούθησης, με στόχο την αποφυγή φαινομένων απώλειας ή δολιοφθοράς εξοπλισμού.

Από τα ανωτέρω προκύπτει ότι το πλαίσιο προστασίας των πληροφοριακών συστημάτων του ΕΛΓΑ κρίνεται ανεπαρκές και στηρίζεται πρωτίστως στην προσωπική πρωτοβουλία και ευαισθησία του προσωπικού και όχι σε γραπτές οδηγίες και σαφείς διαδικασίες ή σε αυτοματοποιημένα συστήματα προστασίας και ασφάλειας. Αυτό έχει ως αποτέλεσμα ο κίνδυνος απώλειας δεδομένων και καταστροφής πληροφοριών και παγίου εξοπλισμού του ΕΛΓΑ να είναι ιδιαίτερα αυξημένος.

## **3.2. Διαδικασία ασφάλισης**

### **3.2.1. Ασφαλιστική εισφορά**

Σύμφωνα με τις σχετικές διατάξεις<sup>23</sup>, τα έσοδα του ΕΛΓΑ από την ειδική ασφαλιστική εισφορά υπολογίζονται: α) σε ποσοστό 4% επί της ασφαλιζόμενης αξίας της φυτικής παραγωγής (εκτός από την ελιά που υπολογίζεται σε ποσοστό 1,5%,) β) σε 0.75% επί της ασφαλιζόμενης αξίας του ζωικού κεφαλαίου και γ) σε 0,5% για τα προϊόντα φυτικής προέλευσης των καλλιεργειών που παράγονται στο σύνολό τους και αποκλειστικά στο «ελεγχόμενο περιβάλλον» μιας γεωργικής εκμετάλλευσης. Για τον υπολογισμό της ασφαλιστικής εισφοράς ο ΕΛΓΑ χρησιμοποιεί την βάση δεδομένων (Αρχείο ΟΣΔΕ) που του παρέχει ο Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε. Έτσι σύμφωνα με την νομοθεσία<sup>24</sup>, η ειδική ασφαλιστική εισφορά υπέρ ΕΛΓΑ υπολογίζεται από το φορέα που είναι υπεύθυνος για την παραλαβή της Ενιαίας Δήλωσης Καλλιέργειας/Εκτροφής (ΔΚΕ), με τη χρήση του σχετικού λογισμικού που του παραδίδεται από τον Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε. Το ύψος της ειδικής ασφαλιστικής εισφοράς αναγράφεται υποχρεωτικά στο πρωτότυπο και το αντίγραφο της Δήλωσης Καλλιέργειας/Εκτροφής (ΔΚΕ) που αποτελεί την βεβαίωση της οφειλής και αποδεικτικό της απαίτησης του ΕΛΓΑ έναντι του υπόχρεου. Ως χρόνος καταβολής της σχετικής ασφαλιστικής εισφοράς, ορίζεται η 31η Αυγούστου κάθε έτους..

<sup>23</sup> ΚΥΑ 235/23719/12 αρ. 5 παρ. 1 (ΦΕΚ 500 Β/29-2-2012) «Διαδικασία υποβολής της ετήσιας Ενιαίας ΔΚΕ σε εφαρμογή του ν. 3877/10»

<sup>24</sup> ΚΥΑ 235 23719 2012 αρθ.2 παρ. 1,2 (ΦΕΚ 500 Β/29-2-2012) «Διαδικασία υποβολής της ετήσιας Ενιαίας ΔΚΕ σε εφαρμογή του ν. 3877/10».

Από έλεγχο διαπιστώθηκαν τα εξής:

- Για τον υπολογισμό της ασφαλιστικής εισφοράς του παραγωγού χρησιμοποιείται, όπως άλλωστε ορίζεται και στο νόμο, ο ίδιος συντελεστής εισφοράς 4% επί της ασφαλιζόμενης αξίας της παραγωγής, χωρίς να λαμβάνονται υπόψη ποιοτικές και ποσοτικές παραμέτρους (αφενός η ευαισθησία των ειδών και αφετέρου οι περιοχές με μεγαλύτερη συχνότητα επέλευσης καταστροφικών γεγονότων) ώστε να υπάρχει διαφοροποίηση του συντελεστή υπολογισμού της ασφαλιστικής εισφοράς ανά καλλιέργεια και δικαιότερη αναλογικά κατανομή των ασφαλιστικών εισφορών μεταξύ των παραγωγών. Η ομοιογένεια των ασφαλιστικών εισφορών οδηγεί σε στρεβλώσεις αφού το ενιαίο ασφάλιστρο δεν αντιστοιχεί με τον κίνδυνο που αντιμετωπίζει ο κάθε παραγωγός. Έτσι, παραγωγοί εγκατεστημένοι σε περιοχές με μικρή πιθανότητα επέλευσης καταστροφικών γεγονότων πληρώνοντας την ίδια ασφαλιστική εισφορά επωμίζονται μέρος του κινδύνου παραγωγών εγκατεστημένων σε περιοχές με μεγάλη συχνότητα εμφάνισης τέτοιων γεγονότων.
- Συγκέντρωση του μεγαλύτερου μέρους των εισπράξεων των ασφαλιστικών εισφορών στους τελευταίους δύο μήνες του έτους γεγονός που οφείλεται στην παραλαβή από τον Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε, του Αρχείου ΟΣΔΕ τον μήνα Οκτώβριο. Η συγκέντρωση του μεγαλύτερου μέρους (85%) των ασφαλιστικών εισφορών στους δύο τελευταίους μήνες του έτους, συνεπικουρούμενου και του γεγονότος ότι δεν έχουν σχεδιαστεί και δεν εφαρμόζονται οι σχετικές λογιστικές διαδικασίες που να διασφαλίζουν τον ορθό προσδιορισμό του λογιστικού αποτελέσματος της χρήσης, δημιουργούν σοβαρά προβλήματα στην τήρηση της αυτοτέλεια των χρήσεων.
- Με ΚΥΑ δόθηκαν συνεχόμενες παρατάσεις, στο χρόνο καταβολής της ασφαλιστικής εισφοράς. Για το έτος 2012, η είσπραξη της ασφαλιστικής εισφοράς παρατάθηκε διαδοχικά για τις 31/12/2012<sup>25</sup>, τις 31/1/2013<sup>26</sup>, τις 30/4/2013<sup>27</sup> και τελικά έως τις 31/8/2013<sup>28</sup>. Για το έτος 2013, η είσπραξη της ασφαλιστικής εισφοράς παρατάθηκε με ΚΥΑ<sup>29</sup> έως την 01/09/2014. Η έκδοση αλληπάλληλων ΚΥΑ που παρατείνουν τον χρόνο καταβολής των ασφαλιστικών εισφορών διαιωνίζουν την παθογένεια του συστήματος και παρεμποδίζουν τον εξορθολογισμό της ασφαλιστικής διαδικασίας.

---

<sup>25</sup> ΚΥΑ 804/90499/12 (ΦΕΚ – 2625 Β/27-9-2012).

<sup>26</sup> ΚΥΑ 47/4176/13 αρθ. 2 (ΦΕΚ 36 Β/14-1-2013)

<sup>27</sup> ΚΥΑ 238/26032/13 (ΦΕΚ 638 Β/20-3-2013)

<sup>28</sup> ΚΥΑ 915/91988 (ΦΕΚ 1957 Β/12-8-2013)

<sup>29</sup> ΚΥΑ 706/96129 (ΦΕΚ 2258 Β/20-8-2014)

Επιπλέον, η καθυστέρηση της εισπραξης των εσόδων ενδέχεται να δημιουργήσει δυσχέρειες στην μελλοντική χρηματοδότηση των αποζημιώσεων των αγροτών.

### 3.2.2. Ενιαία Δήλωση Καλλιέργειας/Εκτροφής

Σύμφωνα με την σχετική ΚΥΑ<sup>30</sup>, η «Ενιαία Δήλωση Καλλιέργειας/Εκτροφής» (ΔΚΕ) είναι η δήλωση που υποχρεούται να υποβάλλει κάθε πρόσωπο (φυσικό ή νομικό), που ασκεί αγροτική δραστηριότητα (κατά κύριο επάγγελμα ή μη), με βάση την οποία υπολογίζεται το ύψος της ειδικής ασφαλιστικής εισφοράς του ΕΛΓΑ. Ο χρόνος υποβολής της καθορίζεται από τον Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε. και είναι από τις 15 Ιανουαρίου έως και τις 15 Μαΐου κάθε έτους. Δηλώσεις που, για οποιοδήποτε λόγο, υποβάλλονται μετά την ημερομηνία αυτή είναι εκπρόθεσμες. Τα ηλεκτρονικά αρχεία (Αρχείο ΟΣΔΕ) που αποστέλλονται από τον Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε στον ΕΛΓΑ είναι σύμφωνα με τη Σύμβαση Διασφάλισης Επιπέδου Ποιότητας Υπηρεσιών (ΣΔΕΠΥ) που έχει συναφθεί μεταξύ του Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε. και του ΕΛΓΑ. Στην ίδια ΚΥΑ αναφέρεται ότι η εκπρόθεσμη υποβολή της Ενιαίας Δήλωσης Καλλιέργειας/Εκτροφής ή η εκπρόθεσμη καταβολή της ειδικής ασφαλιστικής εισφοράς, καθιστά τον υπόχρεο δικαιούχο αποζημίωσης **μόνο** για ζημιές που προκλήθηκαν από ζημιογόνα αίτια που συντελέστηκαν **μετά** την ημερομηνία καταβολής του συνόλου της ειδικής εισφοράς και μέχρι το χρόνο υποβολής της εμπρόθεσμης Ενιαίας Δήλωσης Καλλιέργειας/ Εκτροφής του επόμενου έτους.

Από έλεγχο διαπιστώθηκαν τα εξής:

- Σημαντική καθυστέρηση στην παραλαβή του τελικού Αρχείου ΟΣΔΕ από τον Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε (Οκτώβριο), γεγονός που προκαλεί καθυστέρηση στις εισπράξεις των ασφαλιστικών εισφορών. Η καθυστέρηση στην παραλαβή του αρχείου αυτού συντείνει στην καθυστέρηση της εκκαθάρισης και εν τέλει της πληρωμής των αποζημιώσεων στους ζημιωθέντες παραγωγούς, αφού η επεξεργασία και αντιπαραβολή των στοιχείων αρχίζει το τελευταίο δίμηνο του έτους.
- Απουσία δικλίδων ασφαλείας για την εξασφάλιση της πληρότητας των δηλωθέντων εκμεταλλεύσεων που οδηγεί σε περιπτώσεις μη βεβαίωσης ασφαλιστικών εισφορών (συγκεκριμένων κατηγοριών φυτικής παραγωγής, κυρίως κηπευτικών, που δεν επιδοτούνται από τον Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε), με συνέπεια ο ΕΛΓΑ να έχει διαφυγόντα έσοδα
- Δυνατότητα τροποποιήσεων στοιχείων των Δηλώσεων καλλιέργειας/εκτροφής (ΔΚΕ), από το πληροφοριακό σύστημα και μετά την καταληκτική ημερομηνία

<sup>30</sup> ΚΥΑ 235/23719/12 αρθ. 1 και αρθ. 2 παρ.3 (ΦΕΚ 500 Β/29-2-2012) «Διαδικασία υποβολής της ετήσιας Ενιαίας ΔΚΕ σε εφαρμογή του ν. 3877/10».

παραλαβής τους. Με τη δυνατότητα αυτή, καταστρατηγείται ο περιορισμός που τίθεται από τον νόμο με συνέπεια να αυξάνεται ο κίνδυνος «Ασφαλιστικής απάτης» και οι υποχρεώσεις του ΕΛΓΑ.

### **3.2.3. Δήλωση Ζημιάς**

Σύμφωνα με το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο που αφορά στην ασφάλιση της φυτικής παραγωγής και ειδικότερα τους Κανονισμούς Ασφάλισης Παραγωγής<sup>31</sup>, οι ανταποκριτές του ΕΛΓΑ είναι οι αρμόδιοι σε κάθε Δήμο της χώρας για τη διεξαγωγή του μεγαλύτερου μέρους της διαδικασίας σε περίπτωση ζημιάς (αναγγελία, δήλωση). Οι ανταποκριτές είναι δημοτικοί υπάλληλοι και ορίζονται με απόφαση του Προέδρου του ΕΛΓΑ.

Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι α) δεν προσδιορίζεται ο χρόνος θητείας των ανταποκριτών και τα κριτήρια επιλογής τους και επιπλέον β) έχει δημιουργηθεί μεγάλος αριθμός ανενεργών ανταποκριτών οι οποίοι αμείβονται με πάγια ετήσια αμοιβή χωρίς όμως καμία συμμετοχή στη διαδικασία αποζημίωσης.

Δεδομένου ότι δεν υπάρχουν συγκεκριμένα κριτήρια επιλογής των ανταποκριτών, η ανεξαρτησία και η ποιότητα της εργασίας τους δεν διασφαλίζονται με οιονδήποτε τρόπο. Επιπλέον, η ανάθεσή τους χωρίς χρονικό περιορισμό έχει ως αποτέλεσμα τη σταδιακή αύξηση του αριθμού τους με την πάροδο του χρόνου. Περαιτέρω, η καταβολή πάγιας αποζημίωσης σε ετήσια βάση σε ανταποκριτές οι οποίοι δεν μετέχουν σε κανένα στάδιο της ασφαλιστικής διαδικασίας, έχει ως αποτέλεσμα την αύξηση των λειτουργικών εξόδων του ΕΛΓΑ. Ενδεικτικά για το έτος 2011, σύμφωνα και με το σχετικό σημείωμα<sup>32</sup> της Διεύθυνσης Επιθεώρησης του ΕΛΓΑ προς τη Διοίκηση, ο αριθμός των ανενεργών ανταποκριτών που έλαβε μόνο την πάγια αποζημίωση ανήλθε σε 3.653, με κόστος για τον Οργανισμό 330.000 ευρώ περίπου.

### **3.2.4. Εκτιμήσεις**

Οι διατάξεις του ΕΛΓΑ για τη φυτική και ζωική παραγωγή<sup>33</sup> ορίζουν τους όρους και τις προϋποθέσεις για τη διενέργεια των εκτιμήσεων. Η εκτίμηση των ζημιών στην αγροτική παραγωγή (με την επιτόπια επιθεώρηση), πραγματοποιείται από το γεωτεχνικό προσωπικό του ΕΛΓΑ. Με βάση τα όσα ορίζει ο νόμος, ο ΕΛΓΑ αναλαμβάνει την κατάταξη των εμπειρογνομόνων σε πίνακα καθώς και τον ορισμό τους και καθορίζει τον τρόπο

<sup>31</sup> Κοινή Υπουργική Απόφαση 157502/2011 αρ.12 (ΦΕΚ 1668 Β/27-7-2011) «Έγκριση Κανονισμού Ασφάλισης Φυτικής Παραγωγής από τον ΕΛΓΑ». Κοινή Υπουργική Απόφαση 157501/2011 αρ.12 (ΦΕΚ 1668 Β/27-7-2011) «Έγκριση Κανονισμού Ασφάλισης Ζωικής Παραγωγής από τον ΕΛΓΑ».

<sup>32</sup> Ενημερωτικό Σημείωμα Διεύθυνσης Επιθεώρησης αρ. εμπ. πρωτ. 159/11-6-2012

<sup>33</sup> Κοινές Υπουργικές Αποφάσεις: 157501/2011 αρ. 14 (ΦΕΚ 1669 Β/27-7-2011) «Έγκριση Κανονισμού Ασφάλισης Ζωικού Κεφαλαίου από τον ΕΛΓΑ», 157502/2011 αρ. 17 (ΦΕΚ 1668 Β/27-7-2011) «Έγκριση Κανονισμού Ασφάλισης Φυτικής Παραγωγής από τον ΕΛΓΑ».

διενέργειας των εκτιμήσεων. Οι εκτιμητές αναλαμβάνουν τα καθήκοντα τους με σχετική απόφαση του Προέδρου.

Θα πρέπει να σημειωθεί ότι τα πορίσματα των εκτιμητών του ΕΛΓΑ θεωρήθηκαν ως δεδομένα και τέθηκαν εκτός πεδίου ελέγχου, λόγω των περιορισμών στο χρονικό όριο και στον προϋπολογισμό του ελέγχου και της έλλειψης της απαιτούμενης γεωτεχνικής εξειδίκευσης.

Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι: α) Δεν υπάρχει διαδικασία πιστοποίησης των εκτιμητών, β) Οι εκτιμητές του ΕΛΓΑ δεν διαθέτουν τις απαραίτητες εξελιγμένες και αξιόπιστες μεθόδους εξακρίβωσης γεωχωρικών δεδομένων των παραγωγών τα οποία είναι σημαντικά για την ακρίβεια των εκτιμήσεων, γ) Οι εκτιμητές δεν είναι σε θέση να κάνουν διασταύρωση των δηλωθέντων αγροτεμαχίων με εκείνα που έχουν υποστεί ζημιά, καθώς οι δηλώσεις καλλιέργειας/εκτροφής σπάνια είναι διαθέσιμες κατά τη διενέργεια των εκτιμήσεων, δ) Η ανάθεση του έργου των εκτιμητών γίνεται με εντολές μετακίνησης του υπεύθυνου του κάθε υποκαταστήματος χωρίς να υπάρχει διαδικασία επιλογής που να διασφαλίζει την αμεροληψία, αντικειμενικότητα και ανεξαρτησία τους και ε) Η μείωση του αριθμού των διαθέσιμων εκτιμητών και η απασχόληση εποχικού προσωπικού μπορεί να επηρεάσει τη ποιότητα των εκτιμήσεων.

Δοθέντος ότι η διαδικασία εκτιμήσεων είναι κρίσιμη για τον Οργανισμό και απαραίτητη για την πληρωμή των αγροτικών αποζημιώσεων, τα προαναφερθέντα ενδέχεται να γίνουν αιτία για εσφαλμένες εκτιμήσεις ή/και για απόδοση αποζημιώσεων σε μη δικαιούχους.

### **3.2.5. Καταγραφή και Λογιστικοποίηση**

Στον Κανονισμό Οργανωτικής Διάρθρωσης του ΕΛΓΑ<sup>34</sup> ορίζονται οι αρμοδιότητες του Τμήματος Εκτιμήσεων στα Υποκαταστήματα, όπου αναφέρεται ρητώς η υποχρέωση τήρησης αρχείου πινάκων δηλώσεων ζημιάς, πορισμάτων εκτίμησης, επανεκτιμήσεων, διαιτησιών και αναθεωρήσεων.

Κατά τη διενέργεια του ελέγχου διαπιστώθηκε ότι: α) στις αναφορές επανεκτίμησης δεν στοιχειοθετούνται επαρκώς τα συμπεράσματα από τους εκτιμητές, β) δεν τηρείται επαρκές αρχείο των μεταβολών που πραγματοποιούνται στα φύλλα ελέγχου των πορισμάτων προκειμένου να αιτιολογούνται τυχόν διορθώσεις, γ) γίνονται μαζικές εγγραφές καθώς η Οικονομική Διεύθυνση δεν τηρεί αναλυτικούς λογαριασμούς ανά Χρεώστη/Πιστωτή. Παρόλο που παρέχεται από τις τράπεζες ανάλυση μέσω ηλεκτρονικού αρχείου το οποίο παραδίδεται στη Δ/ση Πληροφορικής, αυτή δεν καταγράφεται αναλυτικά

<sup>34</sup> «Κανονισμός Οργανωτικής διάρθρωσης και λειτουργίας των Υπηρεσιών του ΕΛ.Γ.Α.» (άρθρο 17 παρ.2.1.10)

στα λογιστικά βιβλία του ΕΛΓΑ και δ) Οι εφαρμογές Ασφάλισης και Λογιστικής δεν διαθέτουν κάποια γέφυρα ανταλλαγής δεδομένων.

Αντίθετα με την Οικονομική Δ/ση, η Δ/ση Πληροφορικής διαθέτει την απαραίτητη πληροφόρηση ανά χρεώστη – πιστωτή η οποία όμως δεν αποτυπώνεται στα λογιστικά βιβλία του Οργανισμού.

### **3.2.6. Πληρωμή Αποζημιώσεων**

Η αποζημίωση<sup>35</sup> καταβάλλεται στους ασφαλισμένους προς αντιστάθμιση της ζημιάς της φυτικής ή ζωικής παραγωγής από καλυπτόμενα ασφαλιστικά ζημιγόνα αίτια. Η πληρωμή της αποζημίωσης λαμβάνει χώρα μετά τη διαπίστωση της ζημιάς και την οριστικοποίηση του πορίσματος εκτίμησης. Η έγκαιρη πληρωμή της ασφαλιστικής εισφοράς είναι προϋπόθεση για τη καταβολή της αγροτικής αποζημίωσης.

Οι αποζημιώσεις δίνονται με σημαντική καθυστέρηση εξαιτίας του ότι το μεγαλύτερο μέρος των ασφαλιστικών εισφορών συγκεντρώνεται προς το τέλος κάθε έτους. Το 2012, περίπου 57% στο σύνολο των ετήσιων αποζημιώσεων αφορούσε σε ζημιές προηγούμενων ετών (κυρίως των ετών 2010 και 2011).

---

<sup>35</sup> ΚΥΑ 157502/2011 αρ.24 (ΦΕΚ 1668 Β/27-7-2011) «Έγκριση Κανονισμού Ασφάλισης Φυτικής Παραγωγής από τον ΕΛΓΑ».



## **4. Συστάσεις**

### **4.1. Δημόσια Διακυβέρνηση**

#### **4.1.1. Εποπτεία**

Είναι προφανές ότι η σύσταση της Διεύθυνσης Διαχείρισης Κρίσεων και Κινδύνων στον Αγροτικό Τομέα στο Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων αποτελεί επιτακτική ανάγκη για την Πολιτεία, για την κάλυψη όλων των αρμοδιοτήτων και δράσεων όπως αυτές αναφέρονται στην ενότητα 3.1.1 και ο νόμος ορίζει. Ενδεικτικά, αρμοδιότητες όπως η εκπόνηση αναλογιστικών μελετών για τον προσδιορισμό του τεχνικού ασφαλίστρου, η διαχείριση των κρατικών ενισχύσεων κ.α. αποτελούν σημαντικά εργαλεία διαμόρφωσης της πολιτικής της αγροτικής ανάπτυξης για έναν τόσο νευραλγικό τομέα για τη χώρα.

#### **4.1.2. Διαχείριση πιστωτικού κινδύνου**

Η αντιμετώπιση του πιστωτικού κινδύνου από τον ΕΛΓΑ πρέπει να αποτελέσει τον πρωταρχικό στόχο της διοίκησής του. Σύμφωνα με το ν. 3877/2010, θα πρέπει να εκδοθούν οι σχετικές αποφάσεις των Υπουργών Οικονομικών και Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων που θα ορίζουν τους όρους και τις προϋποθέσεις για την δημιουργία ειδικού αποθεματικού καθώς και κάθε λεπτομέρεια που αφορά στο ύψος, τη διάθεση και την επένδυσή του. Σε συνέχεια ο Οργανισμός θα πρέπει να σχηματίσει το σχετικό αποθεματικό. Παράλληλα, κρίνεται σκόπιμο η Διοίκηση να εξετάσει τη σκοπιμότητα σύναψης σύμβασης αντασφάλισης προκειμένου να μειωθεί περαιτέρω ο κίνδυνος αδυναμίας πληρωμής των αποζημιώσεων σε περίπτωση εκτεταμένων ζημιών.

#### **4.1.3. Εσωτερικός έλεγχος**

Η Διεύθυνση Επιθεώρησης του ΕΛΓΑ πρέπει να συντάξει Εγχειρίδιο Εσωτερικού Ελέγχου του Οργανισμού, το οποίο θα συγκεντρώνει τις *άριστες πρακτικές*, λαμβάνοντας υπόψη τις ιδιαιτερότητες όλων των εμπλεκόμενων Διευθύνσεων (Ασφάλισης, Οικονομικού, Πληροφορικής) και εφαρμόζοντας ισχυρότερες δικλίδες εσωτερικού ελέγχου για την πρόληψη της ασφαλιστικής απάτης (για παράδειγμα ασφάλιση μετά τη ζημιά στην παραγωγή, ψευδείς δηλώσεις ζημιάς, υπερεκτίμηση της ζημιωθείσας αγροτικής περιουσίας).

Τέλος, κρίνεται απαραίτητη η επικαιροποίηση της υπάρχουσας εγκυκλίου για την εσωτερική λειτουργία της Διεύθυνσης Επιθεώρησης καθώς και η επαρκής στελέχωσή της.

#### **4.1.4. Σύστημα Προστασίας Πληροφοριακών Συστημάτων**

Η Διεύθυνση Πληροφορικής του ΕΛΓΑ οφείλει να καταρτίσει ένα ολοκληρωμένο εγχειρίδιο χρήσης, προστασίας και ασφάλειας των πληροφοριακών συστημάτων. Ταυτόχρονα τα δικαιώματα των χρηστών θα πρέπει να είναι πολύ συγκεκριμένα και περιορισμένα στα απολύτως απαραίτητα, ανάλογα με τη θέση και τις αρμοδιότητες του εκάστοτε υπαλλήλου, με σκοπό την ασφαλή χρήση και λειτουργία των συστημάτων.

Περαιτέρω, ένα σχέδιο αποκατάστασης καταστροφών για την προστασία των δεδομένων και την ανάκτησή τους, κρίνεται ως ζωτικής σημασίας για τον ΕΛΓΑ, διότι με τον τρόπο αυτό διασφαλίζεται η γρήγορη επαναφορά των δεδομένων για την απρόσκοπτη λειτουργία του, σε περίπτωση καταστροφής ή δολιοφθοράς.

### **4.2. Διαδικασία ασφάλισης**

#### **4.2.1. Ασφαλιστική εισφορά**

Σχετικά με τον υπολογισμό της ασφαλιστικής εισφοράς κρίνεται σκόπιμο να εκπονηθεί αναλογιστική μελέτη για το προσδιορισμό του ποσοστού των ασφαλιστικών εισφορών. Θα πρέπει να ληφθούν υπόψη η καλλιέργεια και το είδος φυτικού και ζωικού κεφαλαίου ανάλογα τόσο με την ευαισθησία των καλυπτόμενων καλλιεργειών/ειδών όσο και τη συχνότητα επέλευσης καταστροφικών γεγονότων της κάθε περιοχής. Με τον τρόπο αυτό ο κάθε παραγωγός θα πληρώνει ασφαλιστική εισφορά ανάλογα με το προϊόν που καλλιεργεί και τον κίνδυνο που αντιμετωπίζει. Η θέσπιση νέων συντελεστών ασφαλιστικής εισφοράς, σε κάθε περίπτωση, θα πρέπει να λάβει υπόψη τον κοινωνικό χαρακτήρα του ΕΛΓΑ.

Η αυστηρή τήρηση της καταληκτικής ημερομηνίας πληρωμής των ασφαλιστικών εισφορών, χωρίς τη σχετική έκδοση ΚΥΑ, θεωρείται απαραίτητη προϋπόθεση για την εξασφάλιση της απρόσκοπτης χρηματοδότησης του ΕΛΓΑ η οποία εγγυάται την άμεση πληρωμή των αποζημιώσεων στους αγρότες.

#### **4.2.2. Ενιαία Δήλωση Καλλιέργειας/Εκτροφής**

Δεν θα πρέπει να παρέχεται από το πληροφοριακό σύστημα η δυνατότητα τροποποίησης των στοιχείων της Ενιαίας Δήλωσης Καλλιέργειας/Εκτροφής (Δ.Κ.Ε.) μετά την καταληκτική ημερομηνία υποβολής της.

Επιβάλλεται η βελτίωση της συνεργασίας και του συντονισμού μεταξύ του ΕΛΓΑ και του Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε για τη βελτίωση των διαδικασιών υποβολής των Δ.Κ.Ε. Επιπλέον η

διοίκηση θα πρέπει να επιδιώξει τη συνεργασία για την ανταλλαγή και διασταύρωση στοιχείων και με άλλους φορείς όπως το Υπουργείο Οικονομικών (μέσω δηλώσεων Ε9), το Εθνικό Κτηματολόγιο (για όσες περιοχές έχει ολοκληρωθεί η χαρτογράφηση) και άλλους, έτσι ώστε να εντείνει τους ελέγχους της και να διασφαλίσει την πληρότητα των εσόδων του ΕΛΓΑ.

#### **4.2.3. Δήλωση Ζημιάς**

Με την εφαρμογή του Προγράμματος «Καλλικράτης»<sup>36</sup>, πραγματοποιήθηκε η ενοποίηση των Δήμων και Κοινοτήτων της χώρας με αποτέλεσμα τη δημιουργία μεγάλων, πληθυσμιακά και χωροταξικά, Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης. Κατόπιν τούτου και με γνώμονα τις οικονομίες κλίμακας, ο ΕΛΓΑ είναι πλέον σε θέση να μειώσει τη λίστα των ανταποκριτών, διαγράφοντας αυτούς που παραμένουν ανενεργοί για μεγάλο χρονικό διάστημα χωρίς να συμμετέχουν στην ασφαλιστική διαδικασία, με σκοπό τη μείωση των λειτουργικών του εξόδων. Επιπλέον, για την επίτευξη του σκοπού αυτού, θα πρέπει να θεσπιστούν χρονικά όρια στις αποφάσεις ορισμού των ανταποκριτών ώστε μελλοντικά το φαινόμενο των ανενεργών ανταποκριτών να μειωθεί. Τέλος για την καλύτερη διεξαγωγή του έργου που καλούνται να επιτελέσουν, θα πρέπει να καθιερωθούν κριτήρια επιλογής τους.

#### **4.2.4. Εκτιμήσεις**

Ο ΕΛΓΑ πρέπει να διασφαλίζει την ανεξαρτησία και την αντικειμενικότητα των εκτιμητών του. Σε αυτό το πλαίσιο μία αντικειμενική διαδικασία πιστοποίησης θα ήταν εγγύηση για την επαγγελματική τους επάρκεια και την επιστημονική ακεραιότητα των αξιολογήσεων. Η ανεξαρτησία τους θα μπορούσε επίσης να διασφαλίζεται από μια τυχαία ή κυκλική διαδικασία επιλογής και όχι μέσα από απλές διοικητικές αποφάσεις. Παράλληλα η χρήση εξελιγμένων και αξιόπιστων μεθόδων εξακρίβωσης γεωχωρικών δεδομένων θα τους βοηθούσε να αντιπαραβάλλουν τα δηλωθέντα με τα ζημιωθέντα αγροτεμάχια και κατ' επέκταση θα εξασφάλιζε την ποιοτική αναβάθμιση του έργου των εκτιμήσεων .

---

<sup>36</sup> ν.3852/10 (ΦΕΚ 87/Α' 7-6-2010) «Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης - Πρόγραμμα Καλλικράτης».

#### 4.2.5. Καταγραφή και Λογιστικοποίηση

Ο ΕΛΓΑ οφείλει να τηρεί πλήρες αρχείο με τις αρχικές εκτιμήσεις (σύμφωνα με τον κανονισμό<sup>37</sup>), προκειμένου να παρακολουθούνται με ακρίβεια όλα τα στάδια μέχρι και την τελική εκτίμηση. Περαιτέρω, η τεκμηριωμένη αιτιολόγηση των επανεκτιμήσεων κρίνεται απαραίτητη, προκειμένου να διασφαλιστεί η ακεραιότητα όλης της διαδικασίας επανεκτίμησης.

Η διασύνδεση των εφαρμογών ασφάλισης και λογιστικής των αντίστοιχων Διευθύνσεων θεωρείται αναγκαία για τον ΕΛΓΑ, καθόσον θα δοθεί η δυνατότητα στην Οικονομική Διεύθυνση να τηρεί αναλυτικούς λογαριασμούς ανά χρεώση/πιστωτή. Με τον τρόπο αυτό η παρακολούθηση και καταγραφή των απαιτήσεων, θα καταστεί ευκολότερη και κατά συνέπεια η είσπραξη των εσόδων του Οργανισμού θα γίνει αποτελεσματικότερη.

#### 4.2.6. Πληρωμή Αποζημιώσεων

Ο κυριότερος στόχος του ΕΛΓΑ<sup>38</sup> είναι να καταβάλει χωρίς καθυστερήσεις τις αποζημιώσεις προς τους αγρότες με σκοπό τη στήριξη και προστασία του αγροτικού κεφαλαίου και κατά συνέπεια της αγροτικής παραγωγής της χώρας. Για την επίτευξη του στόχου αυτού απαιτείται η έγκαιρη είσπραξη των ασφαλιστικών εισφορών, καθώς αυτές όχι μόνο θεωρούνται προαπαιτούμενο για την καταβολή της αποζημίωσης<sup>39</sup>, αλλά διασφαλίζουν στον ΕΛΓΑ τα απαιτούμενα κεφάλαια για την ομαλή λειτουργία του<sup>40</sup>, και ταυτόχρονα η ισχυροποίηση των εσωτερικών δικλίδων ασφαλείας όπως αυτές περιγράφονται στις προηγούμενες ενότητες<sup>41</sup>.

---

<sup>37</sup> Αριθ. 282599/9-8-2005 (ΦΕΚ 1154/τ.Β'/19-8-2005), Αριθ. 301861/15-9-2005 (ΦΕΚ 1303/τ.Β'/15-9-2005), Αριθ. 321955/18-11-2008 (ΦΕΚ 2346/τ.Β'/18-11-2008) «Κανονισμός Οργανωτικής διάρθρωσης και λειτουργίας των Υπηρεσιών του ΕΛ.Γ.Α.» (άρθρο 17 παρ.2.1.10)

<sup>38</sup> Βλ. Ενότητα 2.1 Περιγραφή του Οργανισμού

<sup>39</sup> Βλ. Ενότητα 3.2.1 Ασφαλιστική Εισφορά

<sup>40</sup> Βλ. Ενότητα 3.1.2 Διαχείριση Πιστωτικού Κινδύνου

<sup>41</sup> Βλ. Κεφάλαιο 4 Συστάσεις

## 5. Απάντηση Ελεγχόμενου

Το Ε.Σ. υπέβαλε την παρούσα έκθεση με τα παραρτήματα της, στον Οργανισμό Ελληνικών Γεωργικών Ασφαλίσεων (με το αριθ. πρωτ. 77281/04.11.2014), καθώς και στους άμεσα εμπλεκόμενους φορείς, ήτοι στο Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων (με το αριθ. πρωτ. 77279/04.11.2014), και στον Οργανισμό Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων (ΟΠΕΚΕΠΕ) (με το αριθ. πρωτ. 77280/04.11.2014). Οι αναλυτικές απαντήσεις του ελεγχόμενου και των εμπλεκόμενων φορέων παρατίθενται στην Ενότητα ΙΧ του παραρτήματος της παρούσης. Ειδικότερα αναφέρονται τα εξής:

Σύμφωνα με την υπ'αριθ. πρωτ. 612/05.12.2014 απαντητική επιστολή του Προέδρου του ΕΛΓΑ τόσο τα ευρήματα όσο και οι συστάσεις της ομάδας ελέγχου έγιναν αποδεκτά και ταυτόχρονα η Διοίκηση του Οργανισμού επιδεικνύει την απαραίτητη προθυμία προκειμένου να αντιμετωπιστούν οι αδυναμίες που επισημάνθηκαν στη σχετική Έκθεση Ελέγχου και οι οποίες συνδέονται με θέματα που άπτονται του πλαισίου της δημόσιας διακυβέρνησης και της διαδικασίας ασφάλισης της αγροτικής παραγωγής.

Η Διοίκηση του ΕΛΓΑ δεσμεύτηκε για τη λήψη συγκεκριμένων πρωτοβουλιών εντός ευλόγου χρονικού πλαισίου, ενώ ταυτόχρονα αναφέρθηκε σε ευρήματα και συστάσεις που λόγω του συστημικού τους χαρακτήρα, οφείλουν να αντιμετωπιστούν σε συνεργασία με τους συναρμόδιους φορείς.

Το Υπουργείο Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων, μέσω της υπ'αριθ. πρωτ. 1090/157262/11.12.2014 απαντητικής επιστολής του, αποδέχεται την ανάγκη για το σχηματισμό του ειδικού αποθεματικού και δεσμεύεται σε συνεργασία με τον ΕΛΓΑ για την προώθηση της σχετικής ΚΥΑ. Επιπλέον, συμφωνεί με την καθιέρωση σταθερής καταληκτικής ημερομηνίας για την καταβολή των ασφαλιστικών εισφορών των παραγωγών. Περαιτέρω, τονίζει ότι στο νέο Οργανισμό του Υπουργείου<sup>42</sup> δεν συμπεριλαμβάνεται ως οργανική μονάδα η Διεύθυνση Διαχείρισης Κρίσεων και Κινδύνων. Η Ομάδα Ελέγχου κρίνει ότι με τον τρόπο αυτό δημιουργείται ένα ασαφές πλαίσιο εποπτείας και κατανομής των αρμοδιοτήτων και δράσεων, δεδομένων των ιδιαίτερα σημαντικών αρμοδιοτήτων της ως άνω Διεύθυνσης, όπως αυτές ορίζονταν στις σχετικές διατάξεις<sup>43</sup>. Περαιτέρω, η Ομάδα Ελέγχου επισημαίνει ότι έχει ήδη πραγματοποιηθεί το πρώτο βήμα όσον αφορά στην πιστοποίηση των εκτιμητών του ΕΛΓΑ, με βάση τα οριζόμενα στο άρθρο 18 παρ. 1 εδ.ιαια' του νέου Οργανισμού του Υπουργείου όπου προβλέπεται ότι: «Στις αρμοδιότητες των Τμημάτων των Διευθύνσεων Αποκεντρωμένων Υπηρεσιών του

<sup>42</sup> Π.Δ. 107/14, ΦΕΚ 174Α 28-8-14 «Οργανισμός Υπουργείου Αγροτικής Ανάπτυξης και Τροφίμων»

<sup>43</sup> Βλ. υποενότητα 3.1.1 της παρούσης.

Υπουργείου, περιλαμβάνεται και η κάλυψη των αναγκών του Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε. και του ΕΛ.Γ.Α. με πιστοποιημένο ανθρωπινό δυναμικό, τόσο στις εκτιμήσεις (πιστοποιημένοι εκτιμητές) όσο και στους ελέγχους (πιστοποιημένοι ελεγκτές), μετά από εκπαίδευση των υπηρετούντων στα Τμήματα, στα προαναφερόμενα αντικείμενα τόσο του ΕΛ.Γ.Α. όσο και του Ο.Π.Ε.Κ.Ε.Π.Ε. και κατόπιν εγκρίσεως των υπηρεσιών τους».

Ο Οργανισμός Πληρωμών και Ελέγχου Κοινοτικών Ενισχύσεων Προσανατολισμού και Εγγυήσεων, (ΟΠΕΚΕΠΕ), με την υπ' αριθ. πρωτ. 152684/20.11.2014 απαντητική επιστολή του, παραθέτει τις σχετικές διατάξεις του κανονισμού (ΕΚ) αριθμ. 1122/2009 της Ευρωπαϊκής Επιτροπής όπου επιτρέπεται η υπό όρους τροποποίηση των στοιχείων της ΔΚΕ μετά την καταληκτική ημερομηνία υποβολής της. Ωστόσο, η Ομάδα Ελέγχου κρίνει ότι η διασταλτική ερμηνεία των ανωτέρω διατάξεων δημιουργεί καθυστερήσεις στην αποστολή του τελικού αρχείου ΟΣΔΕ προς τον ΕΛΓΑ και κατά συνέπεια στο λειτουργικό του κύκλο. Σχετικά με τη συνεργασία του με τον ΕΛΓΑ, ο ΟΠΕΚΕΠΕ παραπέμπει στη Σύμβαση Διασφάλισης Επιπέδου Ποιότητας Υπηρεσιών (ΣΔΕΠΥ) στην οποία καθορίζονται οι όροι της συνεργασίας τους. Η Ομάδα Ελέγχου κρίνει ότι πρέπει να τηρούνται πιστά οι συμφωνηθέντες όροι και κυρίως οι καταληκτικές προθεσμίες όπου αυτές ορίζονται.

Το Ε.Σ. πρόκειται να διεξάγει έλεγχο συμμόρφωσης<sup>44</sup> του ελεγχόμενου φορέα, αναφορικά με την βελτίωση της δημόσιας διακυβέρνησης και της διαδικασίας ασφάλισης, λαμβανομένων υπόψη των ειδικότερων συστάσεων της έκθεσης ελέγχου.

Η Ομάδα Ελέγχου επιθυμεί να ευχαριστήσει όλους τους εμπλεκόμενους φορείς για τις ενέργειες που έχουν αναλάβει προκειμένου να ικανοποιηθούν οι συστάσεις της παρούσας έκθεσης. Ιδιαίτερως, η Ομάδα Ελέγχου επιθυμεί να ευχαριστήσει τη Διοίκηση και τους υπαλλήλους του ΕΛΓΑ για την άψογη συνεργασία καθ' όλη τη διάρκεια του ελέγχου και την άμεση ανταπόκριση σε όλα τα αιτήματά της.

Αθήνα, Δεκέμβριος 2014

Τα μέλη της Ομάδας Ελέγχου

Δημητρίλος Κων/νος      Ιωαννίδου Ελένη      Σκριβάνος Διονύσης      Ψωμιάδης Όμηρος

Η Επικεφαλής της Ομάδας Ελέγχου

Επίτροπος, Καλλιρόη Κοντού

<sup>44</sup> Σύμφωνα και με όσα ορίζονται στο αρ. 39, παρ.2 του Ν.4129/13 (ΦΕΚ 52Α)