



**ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ
ΕΛΕΓΚΤΙΚΟ ΣΥΝΕΔΡΙΟ**

Έκθεση Ελέγχου

«Έλεγχος Διαδικασιών Πληρωμής του πάσης φύσεως προσωπικού και φυσικών προσώπων που απασχολούνται στο Δημόσιο, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α., μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής – Έλεγχος νομιμότητας, πολυθεσίας και συνολικών αποδοχών σε κατηγορίες Δημοσίων Υπαλλήλων»

Ομάδα Ελέγχου Ε.Α.Π.

Αθήνα, Σεπτέμβριος 2018

Εσκεμμένα κενή σελίδα

Πίνακας Περιεχομένων

Σύνοψη	3
Εισαγωγή	11
1. Αντικείμενο του ελέγχου	16
1.1. Οργανωτική Δομή.....	17
1.2. Συστατικός σκοπός	19
1.3. Σύστημα Λογοδοσίας.....	20
1.4. Σύστημα Διακυβέρνησης.....	21
1.5. Οικονομικά στοιχεία Ε.Α.Π.....	21
1.6. Ευθύνες Διοίκησης Ε.Α.Π.....	26
1.7. Ευθύνη Ελεγκτή / Ομάδας ελέγχου	27
2. Συμπεράσματα Ελέγχου	28
2.1. Χρηστή δημοσιονομική διαχείριση.....	28
2.1.1. Καυστέρηση εφαρμογής των νομοθετικών διατάξεων για την επιβολή κυρώσεων σε μη συμμορφούμενους φορείς ως προς την υποχρέωση πληρωμών μέσω Ε.Α.Π.....	28
2.1.2. Εξίρεση δημόσιων φορέων από το σύστημα πληρωμών μέσω της Ε.Α.Π.....	30
2.1.3. Κενά στο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της Ε.Α.Π.	32
2.1.4 Ελλιπής στρατηγική διαχείρισης και αξιοποίησης ανθρωπίνων πόρων	33
2.2. Ανεπάρκεια εσωτερικών δικλίδων κατά την εφαρμογή των διαδικασιών διενέργειας πληρωμών	34
2.2.1. Απουσία εσωτερικών δικλίδων διασταύρωσης στοιχείων για την αποτροπή μη νόμιμων και κανονικών πληρωμών.....	34
2.2.2. Απουσία δικλίδων για την αποφυγή της διπλής πληρωμής ασφαλιστικών εισφορών.	36
2.2.3. Ανεπάρκεια δικλίδων διασφάλισης της συμμόρφωσης των υπόχρεων φορέων προς ένταξη στο σύστημα πληρωμών μέσω Ε.Α.Π.	37
2.2.4. Ανεπάρκεια εσωτερικών δικλίδων για τη διασφάλιση της ορθότητας και της έγκαιρης πραγματοποίησης της διαγραφής αρχείου μισθοδοσίας.....	39
2.2.5. Αδυναμίες στον έλεγχο και στην παρακολούθηση τήρησης των διατάξεων που διέπουν τις αποδοχές των υπαλλήλων που τελούν σε διαθεσιμότητα ή αργία.....	40

2.2.6 Ανεπάρκεια δικλίδων για την αποφυγή πληρωμών σε αμειβόμενους που δεν έχουν απογραφεί..... 41

2.2.7. Ενδείξεις υπερβάσεων ανωτάτου ορίου αποδοχών – Αδυναμία εξαγωγής ασφαλών συμπερασμάτων. 42

2.3. Ανεπάρκεια εσωτερικών δικλίδων διαχείρισης του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π44

2.3.1. Ελλιπής καταγραφή και παρακολούθηση των διαδικασιών διαγραφής και διαθεσιμότητας των μισθοδοτούμενων υπαλλήλων..... 44

2.3.2. Μη επαρκής προστασία της ασφάλειας, της εγκυρότητας και της εμπιστευτικότητας των πληροφοριών..... 46

2.3.3. Μη ορθή χρήση του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (e-mail) 48

2.3.4. Σημαντικές καθυστερήσεις κατά τη διαδικασία συλλογής, επεξεργασίας και εξαγωγής ηλεκτρονικών δεδομένων..... 49

3. Συστάσεις Ελέγχου 50

3.1. Συστάσεις για τη Χρηστή Δημοσιονομική Διαχείριση.....50

3.1.1. Εφαρμογή προβλεπόμενων κυρώσεων σε μη συμμορφούμενους φορείς 51

3.1.2. Καθορισμός ειδικών κριτηρίων ένταξης και εξαίρεσης φορέων από το σύστημα πληρωμών της Ε.Α.Π..... 51

3.1.3. Ενίσχυση της λογοδοσίας και διαφάνειας..... 52

3.1.4. Εξειδίκευση διαδικασιών για τη διενέργεια διασταυρώσεων και την αποτροπή μη νόμιμων πληρωμών..... 53

3.1.5 Κατάργηση δυνατότητας πληρωμής μη απογεγραμμένων..... 53

3.1.6. Ορθολογική κατανομή και αξιοποίηση του προσωπικού 54

3.2 Συστάσεις για την Ενίσχυση των Εσωτερικών Δικλίδων Διοίκησης54

3.2.1. Ανάπτυξη εσωτερικών δικλίδων διασταύρωσης στοιχείων για την αποτροπή μη νόμιμων και κανονικών πληρωμών..... 55

3.2.2. Σχεδιασμός διαδικασίας επαλήθευσης οφειλών προς ασφαλιστικούς φορείς..... 55

3.2.3. Εντατικοποίηση ενεργειών ένταξης φορέων στο σύστημα πληρωμών μέσω Ε.Α.Π. 56

3.2.4. Επανασχεδιασμός της διαδικασίας διαγραφής αρχείων μισθοδοσίας 56

3.2.5. Βελτίωση των διαδικασιών ελέγχου επί των αποδοχών υπαλλήλων που τελούν σε διαθεσιμότητα ή αργία..... 57

3.2.6 Αξιοποίηση πληροφοριών αποχωρησάντων από το Μητρώο Ανθρωπίνου Δυναμικού Δημοσίου.....	57
3.2.7. Εισαγωγή δικλίδων για τον εντοπισμό υπερβάσεων του ανωτάτου ορίου αποδοχών.....	58
3.3. Συστάσεις για την ενδυνάμωση των εσωτερικών δικλίδων διαχείρισης του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π.....	59
3.3.1. Ορθή αποτύπωση και διεκπεραίωση των διαδικασιών διαγραφής και διαθεσιμότητας των μισθοδοτούμενων υπαλλήλων.....	59
3.3.2. Επαρκής προστασία της ασφάλειας, της εγκυρότητας και της εμπιστευτικότητας των πληροφοριών.....	60
3.3.3. Εξορθολογισμός της πολιτικής διαχείρισης του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (e-mail).....	60
3.3.4. Επιτάχυνση των διαδικασιών συλλογής, επεξεργασίας και εξαγωγής ηλεκτρονικών δεδομένων.....	61
3.4. Στενή συνεργασία και ψηφιακή διασύνδεση των εμπλεκόμενων, με τη διαδικασία πληρωμής, φορέων.....	62
3.4.1. Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών.....	63
3.4.2. Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης.....	64
3.4.3. Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.).....	65
4. Απαντήσεις επί των συστάσεων του ελέγχου.....	66

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΑ

ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ I: Οργανωτική Δομή - Διάρθρωση της Ε.Α.....	3
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II.1: Θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της Ε.Α.Π.....	7
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ II.2: Πρόσφατες αλλαγές θεσμικού πλαισίου.....	10
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ III: Στάδια υλοποίησης σκοπού σύστασης της Ε.Α.Π.....	12
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV: Παροχή στοιχείων της Ε.Α.Π. προς δημόσιους φορείς.....	14
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ V: Ενέργειες προς μη συμμορφούμενους φορείς.....	15
ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VI: Πίνακες συστάσεων ελέγχου συμπεριλαμβανομένων των απαντήσεων της Ε.Α.Π. και των λοιπών εμπλεκόμενων φορέων.....	20

Εσκεμμένα κενή σελίδα συμμορφόμενους

Συντομογραφίες

INT.O.S.A.I.	Διεθνής Οργανισμός Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων
Γ.Γ.Π.Σ. .	Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων
Δ.Ε.Υ.Α.	Δημοτική Επιχείρηση Ύδρευσης και Άρδευσης
ΔΙΑ.Σ. Α.Ε.	Διατραπεζικά Συστήματα Ανώνυμη Εταιρεία
Ε.Α.Π.	Ενιαία Αρχή Πληρωμής
ΕΛ.ΣΤΑΤ.	Ελληνική Στατιστική Υπηρεσία
Ε.Σ.	Ελεγκτικό Συνέδριο
Ε.Φ.Κ.Α.	Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης
Κ.Υ.Α.	Κοινή Υπουργική Απόφαση
Μ.Φ.Γ.Κ.	Μητρώο Φορέων Γενικής Κυβέρνησης
ν.	νόμος
Ν.Π.Δ.Δ.	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
Ο.Κ.Α.	Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης
Ο.Τ.Α.	Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης
Π.Δ./ π.δ.	Προεδρικό Διάταγμα
Π.Δ.Ε.	Πρόγραμμα Δημοσίων Επενδύσεων
Π.Ν.Π.	Πράξη Νομοθετικού Περιεχομένου
ΥΑ	Υπουργική Απόφαση
ΥΠ.ΟΙΚ.	Υπουργείο Οικονομικών
Φ.Ε.Κ.	Φύλλο Εφημερίδας της Κυβέρνησης

Εσκεμμένα κενή σελίδα

Σύνοψη

Η παρούσα έκθεση περιγράφει τα αποτελέσματα του ελέγχου συμμόρφωσης επί των διαδικασιών πληρωμής του πάσης φύσεως προσωπικού και φυσικών προσώπων που απασχολούνται στο Δημόσιο, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α., μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής (Ε.Α.Π.), καθώς και του ελέγχου νομιμότητας, πολυθεσίας και συνολικών αποδοχών σε κατηγορίες Δημοσίων Υπαλλήλων, κατά το α' εξάμηνο του έτους 2017 που διενήργησε το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ε.Σ.) στο πλαίσιο της εκτέλεσης του Ετησίου Προγράμματος Ελέγχων 2017.

Ο κύριος στόχος του ελέγχου, ήταν η εξέταση του επιπέδου συμμόρφωσης της Ε.Α.Π. με τις απαιτούμενες, σύμφωνα με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, διαδικασίες πληρωμής, καθώς και η απόκτηση διασφάλισης ως προς το σχεδιασμό, την ύπαρξη και τη λειτουργία των εσωτερικών δικλίδων που σχετίζονται με τις τυπικές λειτουργικές διαδικασίες ή άλλες δραστηριότητες του ελεγχόμενου φορέα έτσι ώστε να ελαχιστοποιούνται οι ενδεχόμενοι κίνδυνοι από τη μη ορθή και μη νόμιμη διενέργεια των πληρωμών μέσω της Αρχής. Επίσης, ο έλεγχος επικεντρώθηκε στην απόκτηση εύλογης διασφάλισης για τη μη διενέργεια πληρωμών κατά παράβαση του ισχύοντος - κατά περίπτωση - τιθέμενου ορίου αμοιβών των λειτουργών, υπαλλήλων και στελεχών που μισθοδοτούνται από το Δημόσιο.

Για την επίτευξη των ανωτέρω η Ομάδα Ελέγχου¹ προέβη στη διερεύνηση της ύπαρξης και αποτελεσματικότητας των εσωτερικών δικλίδων διοίκησης επί των διαδικασιών πιστοποίησης των εκκαθαριστών και αποστολής στοιχείων από αυτούς στην Ε.Α.Π., στη διαδικασία καταβολής των αμοιβών σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού και των Ν.Π.Δ.Δ., στη διαδικασία απορρίψεων πληρωμών καθώς και στη διασταύρωση στοιχείων της απογραφής, του TAXIS και του αρχείου υπαλλήλων που τελούν σε αργία.

Ο έλεγχος ανέδειξε ορισμένες αδυναμίες, ελλείψεις και παραλείψεις στο ισχύον νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο και στο σύστημα εσωτερικών δικλίδων διοίκησης καθώς και στη διαχείριση του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π., οι οποίες δύνανται να οδηγήσουν σε λάθη / σφάλματα και παρατυπίες, σχετικές με την

¹ η οποία συγκροτήθηκε με την 24067 / 12-4-2017 Απόφαση της Προέδρου του Ε.Σ., έτσι όπως τροποποιήθηκε με την 4337 / 11-7-2017 όμοια.

αξιοποίηση των ανθρωπίνων δημόσιων πόρων, το σχεδιασμό και την άσκηση της εθνικής μισθολογικής πολιτικής.

Πιο συγκεκριμένα, οι κύριες διαπιστώσεις και τα ευρήματα που εντοπίστηκαν κατά τον έλεγχο, αφορούν στα εξής:

- σημαντική καθυστέρηση έκδοσης οδηγιών από τα συναρμόδια Υπουργεία, περί εφαρμογής των νομοθετικών διατάξεων που διέπουν τη διαδικασία επιβολής κυρώσεων σε μη συμμορφούμενους φορείς, ως προς την υποχρέωση ένταξής τους στο σύστημα πληρωμών μέσω Ε.Α.Π., γεγονός το οποίο συνέβαλε ουσιαστικά στην ελλιπή εκπλήρωση των στόχων της Ε.Α.Π., καθώς και στην αποδυνάμωση των δικλίδων Διοίκησης για τη θωράκιση των αρμοδιοτήτων και του ρόλου της αναφορικά με την εξυγίανση της μισθολογικής πολιτικής,
- παραλείψεις και αδυναμίες του υφιστάμενου νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου λειτουργίας της Ε.Α.Π., οι οποίες αφορούν:
 - ✓ στην παροχή δυνατότητας πραγματοποίησης πληρωμών, έως και τρεις διαδοχικούς μήνες, σε μη απογεγραμμένους στη βάση δεδομένων του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου,
 - ✓ στη μη ομοιόμορφη εφαρμογή των διατάξεων περί υποχρέωσης ένταξης των δημόσιων φορέων στο σύστημα πληρωμών της Ε.Α.Π. και παράλειψη θέσπισης ειδικών κριτηρίων και προϋποθέσεων εξαίρεσης φορέων από το εν λόγω σύστημα πληρωμών,
 - ✓ σε ελλείψεις και αδυναμίες στο σχεδιασμό ενός αξιόπιστου συστήματος διαρκούς λογοδοσίας και διαφάνειας στη δράση της Ε.Α.Π..

Οι ως άνω αδυναμίες ενέχουν σημαντικούς κινδύνους σχετικούς τόσο με την πληρότητα και ακρίβεια των οικονομικών μεγεθών βάσει των οποίων καθίσταται εφικτός ο στρατηγικός σχεδιασμός των δαπανών μισθοδοσίας και της διοίκησης των ανθρωπίνων πόρων του Δημοσίου, όσο και στη διασφάλιση της νομιμότητας και κανονικότητας των πληρωμών πάσης φύσεως αμοιβών,

- ελλιπής στρατηγική διαχείρισης και αξιοποίησης ανθρώπινων πόρων, με αποτέλεσμα την ανορθολογική κατανομή του υπάρχοντος προσωπικού, γεγονός το οποίο ενδέχεται να οδηγήσει σε σύγχυση αρμοδιοτήτων / «ρόλων» του προσωπικού και στην μη ορθή αξιολόγηση των υπαρχουσών αναγκών για στελέχωση, της Ε.Α.Π.,
- απουσία εσωτερικών δικλίδων διασταύρωσης στοιχείων κατά την υποδοχή των αρχείων μισθοδοσίας που υποβάλλονται από τους εκκαθαριστές, για τον εντοπισμό δυνητικών σφαλμάτων εκκαθάρισης ή υπέρβασης του ανωτάτου ορίου αποδοχών, καθώς και για τη διασφάλιση της ορθής και πλήρους συμπλήρωσης κρίσιμων πεδίων (όπως π.χ. η περίοδος αναφοράς των αναδρομικών αποδοχών, ο ακριβής προσδιορισμός του είδους των αποδοχών κλπ). Με την απουσία αυτή στερείται η Δημόσια Διοίκηση τις σημαντικές ωφέλειες που θα μπορούσε να αποκομίσει από την αξιοποίηση των δεδομένων που διακινούνται μέσω της Ε.Α.Π. για τη διασφάλιση της νομιμότητας των πληρωμών και την εξοικονόμηση δημόσιων πόρων,
- σημαντικές κατά περίπτωση αποκλίσεις μεταξύ του χρόνου υποχρέωσης φορέων προς ένταξη στο σύστημα πληρωμών μέσω της Ε.Α.Π. και της οριστικής πραγματοποίησής της, καθώς και περιπτώσεις φορέων που εξακολουθούν να παραμένουν μη συμμορφούμενοι με την ανωτέρω υποχρέωση,
- απουσία δικλίδων για την αποφυγή της διπλής πληρωμής ασφαλιστικών εισφορών από νομικά πρόσωπα που λαμβάνουν επιχορήγηση για την πληρωμή της μισθοδοσίας του ή υλοποιούν συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα, στις περιπτώσεις που, λόγω καθυστέρησης λήψης της επιχορήγησης, έχουν καταβάλει τις απαιτητές ασφαλιστικές εισφορές εξ ιδίων πόρων,
- ανεπάρκεια εσωτερικών δικλίδων για τη διασφάλιση της ορθότητας και της έγκαιρης πραγματοποίησης της διαγραφής αρχείου μισθοδοσίας, καθώς τα επιμέρους στάδια της διαδικασίας εκτελούνται κατά τρόπο μη προσωποποιημένο και εκτός του Ο.Π.Σ., με αποτέλεσμα να δυσχεραίνεται η δυνατότητα παρακολούθησης και άντλησης πληροφοριών σχετικά με τη ροή των πληρωμών.

- αδυναμίες στον έλεγχο και την παρακολούθηση της τήρησης των διατάξεων που διέπουν τις αποδοχές των υπαλλήλων που τελούν σε διαθεσιμότητα ή αργία, ο οποίος διενεργείται κατά βάση με τη λήψη βεβαιώσεων από την εκάστοτε εκκαθαρίζουσα υπηρεσία για την ορθότητα των διενεργηθεισών περικοπών,

- ανεπάρκεια δικλίδων για την αποφυγή μη νόμιμων πληρωμών σε αμειβόμενους που δεν περιλαμβάνονται στο Μητρώο Ανθρωπίνου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου, καθώς γίνεται χρήση της επιτρεπόμενης δυνατότητας πληρωμής έως τρεις φορές σε μη απογεγραμμένους, χωρίς να γίνεται διάκριση μεταξύ εκείνων που έχουν αποχωρήσει από την υπηρεσία και λαμβάνουν αναδρομικές αποδοχές από εκείνους που ουδέποτε απογράφησαν. Επιπλέον, δεν είναι εφικτός ο εντοπισμός των πληρωμών που έχουν πραγματοποιηθεί προγενέστερα της εγγραφής στο Μητρώο. Οι ως άνω ελλείψεις υποδηλώνουν την αδυναμία εξαγωγής αξιόπιστων στοιχείων απαραίτητων για τη διοίκηση ανθρωπίνων πόρων του Δημοσίου, λόγω ελλιπούς ενημέρωσης του Μητρώου Ανθρωπίνου Δυναμικού, και σε κάθε περίπτωση ενέχουν κινδύνους για τη διασφάλιση της νομιμότητας των πληρωμών πάσης φύσεως αμοιβών,

- αδυναμία εξαγωγής ασφαλών συμπερασμάτων για την υπέρβαση ή όχι του ανωτάτου ορίου αποδοχών που ισχύει για τους αμειβόμενους του Δημοσίου, λόγω της ελλιπούς ή πλημμελούς συμπλήρωσης των αρχείων μισθοδοσίας από τους εκκαθαριστές (κυρίως ως προς την περίοδο αναφοράς των αναδρομικών αποδοχών) και την έλλειψη κρίσιμης πληροφόρησης σχετικά με το είδος των αποδοχών και την τυχόν εξαίρεσή τους από το πλαφόν. Για το λόγο αυτό, το σκέλος αυτό του ελέγχου δεν κατέληξε σε αποτέλεσμα.

- ανεπάρκεια εσωτερικών δικλίδων διαχείρισης του πληροφοριακού συστήματος που αφορούν στα ακόλουθα ευρήματα:
 - ✓ ελλιπής και ακατάλληλη συλλογή, ταξινόμηση, σύνθεση και ανάλυση των ηλεκτρονικών πληροφοριών, οι οποίες αφενός καθυστερούν την εξαγωγή και τη διακίνηση αξιόπιστων και ασφαλών δεδομένων και αφετέρου περιορίζουν τη δυνατότητα έγκαιρου εντοπισμού και αντιμετώπισης πιθανών κινδύνων, καθώς

και επίλυσης ενδεχόμενων σφαλμάτων στη ροή των διαδικασιών διενέργειας πληρωμών.

- ✓ μη ενδεδειγμένη χρήση των ψηφιακών εφαρμογών επικοινωνίας και διακίνησης πληροφοριών, και μη αξιοποίηση των πλεονεκτημάτων χρήσης του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου από όλους τους υπαλλήλους, γεγονός το οποίο εγείρει κινδύνους αύξησης των εσωτερικών διοικητικών δυσλειτουργιών (γραφειοκρατία, καθυστερήσεις, παρερμηνείες, απώλειες δεδομένων κ.α.) και αναποτελεσματικής επικοινωνίας.
- ✓ ανεπάρκεια δικλίδων πιστοποίησης και προστασίας των δικαιωμάτων των τελικών χρηστών (end-users) λόγω της χρήσης μη εξατομικευμένων και ανίσχυρων κωδικών ταυτοποίησης και συνθηματικών πρόσβασης (credentials-username, password) στο πληροφοριακό σύστημα της Ε.Α.Π., και ως εκ τούτου, παρέχεται στους τελικούς χρήστες η δυνατότητα καταχώρησης / τροποποίησης δεδομένων δίχως να διασφαλίζεται η αξιοπιστία και η ακρίβεια αυτών, ενώ ελλοχεύει πάντοτε ο κίνδυνος αλλοίωσης, ακόμη και απώλειας δεδομένων ενός αρχείου και σε καμία περίπτωση δεν διασφαλίζεται η μη επέμβαση τρίτων μη πιστοποιημένων χρηστών.

Με βάση τις ως άνω διαπιστώσεις, το Ε.Σ. συστήνει την υιοθέτηση ορισμένων μέτρων με στόχο την υποβοήθηση του έργου και την ενδυνάμωση του ρόλου της Ε.Α.Π., ως ακολούθως:

- εξορθολογισμό του υφιστάμενου νομοθετικού πλαισίου λειτουργίας της Ε.Α.Π., μέσω της θεσμοθέτησης διατάξεων και έκδοσης εγκυκλίων / οδηγιών για την εξάλειψη κινδύνων σχετικών με (α) τη συμμόρφωση των υπόχρεων προς ένταξη φορέων (όπως λ.χ. σαφής προσδιορισμός κριτηρίων ένταξης και εξαίρεσης φορέων από το σύστημα πληρωμών μέσω Ε.Α.Π.), (β) την πληρωμή μη απογεγραμμένων, (γ) τη διενέργεια διασταυρώσεων και επαληθεύσεων για την αποτροπή διενέργειας μη νόμιμων και κανονικών πληρωμών κ.ο.κ., για την ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας στη δράση της Ε.Α.Π. και τη θωράκιση της δημοσιονομικής διαχείρισης έναντι πλημμελών και αντικανονικών χειρισμών και την αποτροπή φαινομένων κακοδιαχείρισης και σπατάλης του δημόσιου χρήματος,

- ενίσχυση εσωτερικών δικλίδων διοίκησης στις επιμέρους διαδικασίες που ακολουθεί η Ε.Α.Π. κατά την άσκηση του έργου της, ως εξής:
 - ✓ ανάπτυξη δικλίδων διασταύρωσης στοιχείων και ορθής και πλήρους συμπλήρωσης των αρχείων μισθοδοσίας, για τον εντοπισμό και αποτροπή μη μόνιμων πληρωμών,
 - ✓ σχεδιασμός διαδικασίας ταυτοποίησης των οφειλόμενων ασφαλιστικών εισφορών, πριν την απόδοση αυτών, μέσω της ηλεκτρονικής διασύνδεσης με τους φορείς κοινωνικής ασφάλισης,
 - ✓ εντατικοποίηση των ενεργειών ένταξης φορέων στο σύστημα πληρωμών της Ε.Α.Π.,
 - ✓ επανασχεδιασμός της διαδικασίας διαγραφής αρχείων μισθοδοσίας με την εφαρμογή αυστηρότερων διοικητικών διαδικασιών, για την ενίσχυση της αξιοπιστίας του συστήματος εσωτερικών δικλίδων, και απώτερο στόχο την ενιαία, ολοκληρωμένη και προσωποποιημένη παρακολούθηση όλων των σταδίων αυτής,
 - ✓ βελτίωση των διαδικασιών ελέγχου επί των αποδοχών υπαλλήλων που τελούν σε διαθεσιμότητα ή αργία, στη βάση επαληθεύσεων και διασταυρώσεων,
 - ✓ εμπλουτισμός της διαδικασίας διασταύρωσης με το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου, προκειμένου να γίνεται διάκριση για τους αποχωρήσαντες λόγω λύσης της υπαλληλικής σχέσης ή λήξης σύμβασης,
 - ✓ εισαγωγή δικλίδων για τον εντοπισμό υπερβάσεων του ανωτάτου ορίου αποδοχών.

- ενδυνάμωση εσωτερικών δικλίδων διαχείρισης του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π., σε συνεργασία με την αρμόδια υπηρεσία της Γενικής Γραμματείας Πληροφοριακών Συστημάτων (Γ.Γ.Π.Σ.), ως εξής:
 - ✓ εξορθολογισμός και εμπλουτισμός του συστήματος ηλεκτρονικής αποτύπωσης των διαδικασιών διαγραφής, διαθεσιμότητας / αργίας των μισθοδοτούμενων υπαλλήλων, με κύριο στόχο την ενιαία παρακολούθησή τους σε μία εφαρμογή, ή έστω σε διασυνδεδεμένες ηλεκτρονικές εφαρμογές για τη διασφάλιση της νομιμότητας, πληρότητας και της ακρίβειας των σχετικών αρχείων,

- ✓ ενίσχυση δικλίδων προστασίας και ασφάλειας δικαιωμάτων των τελικών χρηστών μέσω της χρήσης εξατομικευμένων ισχυρών κωδικών ταυτοποίησης και συνθηματικών πρόσβασης στο πληροφοριακό σύστημα της Ε.Α.Π., με την παράλληλη διενέργεια τακτικών ή/ και έκτακτων ελέγχων συμμόρφωσης των υπαλλήλων με την πολιτική της Γ.Γ.Π.Σ., καθώς και με την ενεργοποίηση του μηχανισμού αυτόματου κλειδώματος των τερματικών Η/Υ,
 - ✓ υιοθέτηση κατάλληλων και πρόσφορων εργαλείων, ώστε να είναι εφικτή η εξαγωγή έγκυρων τυποποιημένων αναφορών (reports) σε εύλογο χρόνο,
 - ✓ δημιουργία εργαλείων προειδοποίησης (alarm) σε περιπτώσεις εντοπισμού ανακολουθιών στις καταχωρίσεις στα αρχεία μισθοδοσίας (π.χ. πληρωμή μη απογεγραμμένου, καταβολή συνόλου αποδοχών σε υπάλληλο που τελεί σε διαθεσιμότητα κ.λ.π.),
 - ✓ επιτάχυνση ενεργειών για την άμεση συνεργασία και ανταλλαγή των απαιτούμενων διαδραστικών πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών για το σχεδιασμό και τη λειτουργία των παραμέτρων διασύνδεσης των πληροφοριακών συστημάτων της Ε.Α.Π. και του Ε.Σ.,
- εκπόνηση στρατηγικού σχεδιασμού για την αποδοτική και αποτελεσματική ψηφιακή διασύνδεση των εμπλεκόμενων φορέων, η οποία αποτελεί βασική προϋπόθεση για την επίτευξη μιας εποικοδομητικής συνεργασίας μεταξύ τους, η οποία περιλαμβάνει μεταξύ άλλων, το διαμοιρασμό της πληροφορίας που εμπλέκεται στις λειτουργικές τους διαδικασίες, με έναν ομοιογενή και αποτελεσματικό τρόπο με σκοπό την επίτευξη κοινών στόχων. Η διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών και των συναρμόδιων Υπουργείων κ.λ.π. φορέων, δύναται να συμβάλλει στην επίλυση των διαπιστωθεισών αδυναμιών στις διαδικασίες άντλησης πληροφοριών, επαλήθευσης και ελέγχου των στοιχείων και δεδομένων που τηρούνται στην Ε.Α.Π μέσω τρίτων πηγών.

Η διοίκηση της Αρχής καθώς και οι λοιποί εμπλεκόμενοι με τον έλεγχο φορείς απάντησαν επί των προτεινόμενων συστάσεων, κατέθεσαν τις απόψεις τους επί του ελέγχου και έχουν προβεί στις απαιτούμενες δράσεις αναφορικά με το μεγαλύτερο μέρος των συστάσεων, ενώ βρίσκονται σε εξέλιξη ενέργειες που πρόκειται να υλοποιηθούν άμεσα ή / και εντός συγκεκριμένου χρονοδιαγράμματος. Στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ

VI περιλαμβάνονται οι πίνακες συστάσεων του ελέγχου, συμπεριλαμβανομένων των απαντήσεων της Ε.Α.Π. και των λοιπών εμπλεκόμενων στον έλεγχο φορέων, οι οποίοι κατηγοριοποιούνται ανάλογα με τη φύση, την αρμοδιότητα και το ρόλο που διαδραματίζουν οι ως άνω φορείς στην ασκούμενη μισθολογική πολιτική των αμειβόμενων από το Δημόσιο Τομέα.

Η Ομάδα Ελέγχου ευχαριστεί τη Διοίκηση και τους υπαλλήλους της Ε.Α.Π., καθώς και όλους τους εμπλεκόμενους φορείς για την άψογη συνεργασία καθ' όλη τη διάρκεια του ελέγχου.

Το Ε.Σ. θα επαναξιολογήσει εντός εύλογου χρονικού διαστήματος τις ενέργειες της Ε.Α.Π. και των λοιπών εμπλεκόμενων φορέων σχετικά με την εφαρμογή των συστάσεων του παρόντος ελέγχου (follow - up audit).

Εισαγωγή

Η παρούσα έκθεση παρουσιάζει τα αποτελέσματα του ελέγχου συμμόρφωσης επί των διαδικασιών πληρωμής του πάσης φύσεως προσωπικού και φυσικών προσώπων που απασχολούνται στο Δημόσιο, Ν.Π.Δ.Δ. και Ο.Τ.Α., μέσω της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής και του ελέγχου νομιμότητας, πολυθεσίας και συνολικών αποδοχών σε κατηγορίες Δημοσίων Υπαλλήλων,² κατά το α' εξάμηνο του έτους 2017 που διενήργησε το Ελεγκτικό Συνέδριο (Ε.Σ.) στο πλαίσιο της εκτέλεσης του Ετησίου Προγράμματος Ελέγχων 2017. Ο έλεγχος διεξήχθη από Ομάδα Ελέγχου που συγκροτήθηκε με την 24067 / 12-4-2017 απόφαση της Προέδρου του Ε.Σ., όπως τροποποιήθηκε με την 4337 / 11-7-2017 όμοια.

Ο έλεγχος διενεργήθηκε σύμφωνα με τους όρους και τις προϋποθέσεις των δημοσιονομικών κανόνων δικαίου, τον Κώδικα Νόμων για το Ε.Σ. (ν.4129/2013), το Εγχειρίδιο Ελέγχου του Ε.Σ. και στο πλαίσιο των αρχών και προτύπων του Διεθνούς Οργανισμού των Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INT.O.S.A.I.), τα οποία εγγυώνται μεταξύ άλλων την ανεξαρτησία, την ακεραιότητα και την αντικειμενικότητα των μελών της ομάδας ελέγχου σε σχέση με τον παρόντα έλεγχο.

Τα μέτρα δημοσιονομικής προσαρμογής και οι διαρθρωτικές μεταρρυθμίσεις που υιοθετήθηκαν για την εξυγίανση της ελληνικής οικονομίας και την αντιμετώπιση δημοσιονομικών ανισορροπιών, περιλάμβαναν μεταξύ άλλων και τη διεύρυνση της χρήσης των νέων τεχνολογικών εργαλείων από τους δημοσίους φορείς. Απώτερος στόχος των εν λόγω μεταρρυθμίσεων ήταν ο εκσυγχρονισμός της δημόσιας διοίκησης, η επέκταση της διαφάνειας στις συναλλαγές του κράτους και γενικότερα η πλήρης υιοθέτηση ικανού αριθμού βέλτιστων διεθνών πρακτικών.

Από τα πρώτα σύγχρονα ηλεκτρονικά συστήματα διαχείρισης που καθιερώθηκαν κατά το έτος 2010, ήταν αυτό που αφορούσε στην αυτοματοποίηση των διαδικασιών μισθοδοσίας των δημοσίων υπαλλήλων (και λοιπών προσώπων αμειβόμενων από το Δημόσιο) και η σύσταση ενός φορέα, της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής (εφεξής Ε.Α.Π.) για τη διασφάλιση της έντιμης διαχείρισης του δημόσιου χρήματος και την αποφυγή φαινομένων κακοδιαχείρισης και κατασπατάλησης δημόσιων ανθρωπίνων πόρων.

² Στο πλαίσιο του Προγράμματος Ελέγχων έτους 2017, όπως εγκρίθηκε με τα Πρακτικά της 5^{ης} Γεν. Συν./ 29^{ης} Μαρτίου 2017 της Ολομέλειας του Δικαστηρίου.

Τα ως άνω ζητήματα θεωρήθηκαν ως υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος, διότι το κόστος μισθοδοσίας και πάσης φύσεως αμοιβών όσων μισθοδοτούνται από το δημόσιο, αποτελεί σημαντικό τμήμα των δαπανών του Κρατικού Προϋπολογισμού. Ενδεικτικά αναφέρεται ότι, κατά τα έτη 2016 και 2017 το κόστος αποδοχών και συντάξεων επί των πρωτογενών δαπανών του τακτικού προϋπολογισμού ανήλθε στο ποσοστό των 42,4% και 28% (11,9 δις ευρώ), αντίστοιχα κατ' έτος, ενώ ένα μεγάλο μέρος των μεταβιβαστικών πληρωμών (οι οποίες αφορούν το 36,9% - κατά το έτος 2016 - και το 50,1% - κατά το έτος 2017 - των πρωτογενών δαπανών) αφορά σε αποδοχές προσωπικού Ν.Π.Δ.Δ.. Περαιτέρω, μέχρι σήμερα δεν έχει πραγματοποιηθεί κανένας έλεγχος στην Ε.Α.Π.

Ο κύριος στόχος του ελέγχου, ήταν η εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων και η σύνταξη Έκθεσης Ελέγχου, στην οποία να αναφέρονται στοιχειοθετημένα ελεγκτικά ευρήματα, καθώς και συστάσεις προς συμμόρφωση προς την Ε.Α.Π. και τους λοιπούς, εμπλεκόμενους στον έλεγχο φορείς. Ιδιαίτερη έμφαση δόθηκε στην διατύπωση προτάσεων και προληπτικών μέτρων περιορισμού κινδύνων προς αποφυγή ενδεχόμενων δυσμενών επιπτώσεων και ζημιών εις βάρος του Δημοσίου.

Ο έλεγχος, ο οποίος ολοκληρώθηκε τον Απρίλιο 2018, επικεντρώθηκε στον εντοπισμό τυχόν συστημικών αδυναμιών στις διαδικασίες πληρωμής των πάσης φύσεως αποδοχών, πρόσθετων αμοιβών, αποζημιώσεων και λοιπών αμοιβών του προσωπικού που υπάγεται στην αρμοδιότητα της Ε.Α.Π.. Συγκεκριμένα, κύριο μέλημα της ομάδας ελέγχου αποτέλεσε η εκτίμηση ποιοτικών κριτηρίων, πρωτίστως κατόπιν διερεύνησης περιπτώσεων μη τήρησης του υφιστάμενου νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου που διέπει τις διαδικασίες των πληρωμών από την Ε.Α.Π. και ακολούθως η διαπίστωση ότι οι πληρωμές δε διενεργήθηκαν κατά παράβαση του ισχύοντος - κατά περίπτωση - τιθέμενου ορίου αμοιβών των λειτουργών, υπαλλήλων και στελεχών που μισθοδοτούνται από το Δημόσιο. Προς αυτή την κατεύθυνση ο έλεγχος εστίασε σε κατηγορίες δημοσίων υπαλλήλων που συνήθως αμείβονται από περισσότερους του ενός φορείς ή λαμβάνουν πρόσθετες αμοιβές όπως π.χ. μέλη ΔΕΠ, ιατρούς του Ε.Σ.Υ. κ.ά.

Αναλυτικότερα, το εύρος του αντικείμενου του ελέγχου αφορά αποκλειστικά στις δραστηριότητες του Τμήματος Επεξεργασίας Στοιχείων και Συντονισμού (Τμήμα Α'), καθώς αυτό φέρει την αρμοδιότητα της πληρωμής αποδοχών, της διενέργειας παρακρατήσεων καθώς και κάθε ελέγχου και διασταύρωσης στοιχείων που έχει

ανατεθεί στην Ε.Α.Π. Ειδικότερα, διερευνήθηκε η διαδικασία πιστοποίησης των εκκαθαριστών και αποστολής στοιχείων από αυτούς στην Ε.Α.Π., η διαδικασία καταβολής των αμοιβών σε βάρος του κρατικού προϋπολογισμού και των Ν.Π.Δ.Δ., η διαδικασία απορρίψεων πληρωμών καθώς και η διασταύρωση στοιχείων της απογραφής, του TAXIS και του αρχείου υπαλλήλων που τελούν σε αργία.

Σημειώνεται εν προκειμένω ότι, αναφορικά με τις πληρωμές που έχουν διενεργηθεί προς πρόσωπα τα οποία δεν έχουν ταυτοποιηθεί μέσω της διαδικασίας διασταύρωσης στοιχείων με τα αρχεία της απογραφής, εξαιρέθηκαν του ελέγχου εκείνες που αφορούν αμειβόμενους από το Υπουργείο Εξωτερικών που απασχολούνται στο εξωτερικό, καθώς κατά τεκμήριο πρόκειται για αμοιβές που καταβάλλονται σε πρόσωπα της αλλοδαπής για την υποβολή του έργου των Αρχών του εξωτερικού (όπως λ.χ. πρεσβείες, προξενεία).

Κρίνεται σκόπιμο να επισημανθεί ότι, σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις που διέπουν τη μισθοδοσία του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης εν γένει, η ευθύνη για την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή όλων των μισθολογικού περιεχομένου διατάξεων ανήκει στους εκκαθαριστές αποδοχών των υπαλλήλων.³ Ως εκ τούτου, η ορθότητα της εκκαθάρισης των αποδοχών που καταβάλλονται μέσω της Ε.Α.Π., καθώς δεν άπτεται των αρμοδιοτήτων αυτής, δεν αποτέλεσαν αντικείμενο του παρόντος ελέγχου.

Λαμβάνοντας υπόψη ότι η διαδικασία ένταξης φορέων της Γενικής Κυβέρνησης στην Ε.Α.Π. είναι μια συνεχιζόμενη διαδικασία η οποία μάλιστα δεν έχει ολοκληρωθεί ακόμη, ο έλεγχος εστίασε χρονικά στην πλέον πρόσφατη (τρέχουσα) οικονομική χρήση και συγκεκριμένα στο χρονικό διάστημα από 1/1/2017 έως 30/6/2017. Το ανωτέρω χρονικό διάστημα επελέγη ειδικότερα όσον αφορά τον έλεγχο της πολυθεσίας και του συνολικού ύψους αποδοχών, προκειμένου να διασφαλιστεί ότι έχει συμπεριληφθεί ο μέγιστος αριθμός φορέων με πλήρη ένταξη στο παραγωγικό περιβάλλον της Ε.Α.Π. Περαιτέρω, δεδομένου του μεγάλου όγκου των συναλλαγών που διαχειρίζεται η Ε.Α.Π. σε μηνιαία βάση, εκτιμάται ότι από το επιλεχθέν χρονικό διάστημα προέκυψαν επαρκή στοιχεία για την εξαγωγή ασφαλών συμπερασμάτων. Σημειώνεται πάντως ότι ο έλεγχος περιορίστηκε χρονικά στο διάστημα ενός εξαμήνου για τον πρόσθετο λόγο της

³ Σύμφωνα δε με τον ν. 4354/2015, σε ισχύ από 1/1/2016, η παρακολούθηση της ορθής και ομοιόμορφης εφαρμογής των ανωτέρω διατάξεων, διενεργείται από τη Διεύθυνση Εισοδηματικής Πολιτικής του Γ.Λ.Κ., μέσω παροχής οδηγιών, επιτόπιων επαληθεύσεων και με τη δυνατότητα συμμετοχής των υπαλλήλων της σε ελέγχους που διενεργούνται από τους αρμόδιους ελεγκτικούς μηχανισμούς του ΥΠ.ΟΙΚ.. Ο έλεγχος δε των εκκαθαριστών για την ακρίβεια του ύψους των επιμέρους ποσών, με βάση τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις, ενεργούνται, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 24 του ν.3492/2006, από τα όργανα και τις υπηρεσιακές μονάδες της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων.

δυσχερούς και χρονοβόρας διαδικασίας εξαγωγής στοιχείων βάσει συγκεκριμένων κριτηρίων από τη βάση δεδομένων του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π.

Καθώς η μηχανογραφική υποστήριξη της Ε.Α.Π. υλοποιείται από τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων (εφεξής Γ.Γ.Π.Σ.), η οποία έχει αναπτύξει εξ ολοκλήρου την εφαρμογή που χρησιμοποιείται για την εκτέλεση των αρμοδιοτήτων της Ε.Α.Π., οι δε εξυπηρετητές της βάσης δεδομένων και της εφαρμογής βρίσκονται σε απομακρυσμένη τοποθεσία στο υπολογιστικό κέντρο της Γ.Γ.Π.Σ. (Χανδρή 1, Μοσχάτο), η επιχειρησιακή λογική της εφαρμογής καθώς και σχετικά θέματα ασφάλειας και δικαιωμάτων που διαχειρίζεται η Γ.Γ.Π.Σ. δεν θα αποτελέσουν αντικείμενο του παρόντος ελέγχου.

Ομοίως, ο έλεγχος δεν επεκτάθηκε στο εύρος και το είδος των δικαιωμάτων αλληλεπίδρασης που έχουν οι υπάλληλοι της Γ.Γ.Π.Σ., ο οποίοι παρέχουν επιτοπίως υπηρεσίες υποστήριξης στους χρήστες της Ε.Α.Π. (με διαταγή ημερήσιας απόσπασης) και οι οποίοι διαθέτουν εργαλεία και κωδικούς πρόσβασης με τα οποία μπορούν να αλληλεπιδρούν απευθείας με την κεντρική βάση δεδομένων της εφαρμογής στο κέντρο υπολογιστών της Γ.Γ.Π.Σ., καθώς ένας τέτοιος έλεγχος απαιτεί εμπλοκή του κεντρικού διαχειριστή της βάσης δεδομένων στη Γ.Γ.Π.Σ..

Επιπλέον, η ασφάλεια, το απόρρητο και τα αντίγραφα ασφαλείας των δεδομένων που διακινούνται μέσω ηλεκτρονικής αλληλογραφίας, ιδίως σε ό,τι αφορά την επικοινωνία της Ε.Α.Π. με το σύστημα ΔΙΑΣ για ενημέρωση επί των καθημερινών συναλλαγών, εξαιρέθηκαν από το αντικείμενο του παρόντος ελέγχου, δεδομένου ότι ο εξυπηρετητής ηλεκτρονικής αλληλογραφίας στεγάζεται σε άλλο κτίριο του Γ.Λ.Κ. (Πανεπιστημίου 37) και υπεύθυνη για τη διαχείρισή του είναι η υπηρεσία πληροφορικής του Γ.Λ.Κ.

Ενόψει των ανωτέρω, ο έλεγχος περιορίστηκε στην αξιολόγηση των γενικών δικλίδων του πληροφοριακού συστήματος από την άποψη των τελικών χρηστών της Ε.Α.Π., οι οποίοι έχουν περιορισμένα δικαιώματα επισκόπησης / παρατήρησης των συναλλαγών.

Το περιεχόμενο της έκθεσης αναλύεται σε πέντε επιμέρους κεφάλαια, συγκεκριμένα στο πρώτο κεφάλαιο περιγράφεται αναλυτικά το αντικείμενο του ελέγχου, και παρέχονται πληροφορίες για τη διάρθρωση και τη λειτουργία του ελεγχόμενου φορέα, τα κύρια οικονομικά στοιχεία του μισθοδοτικού κόστους, η διοικητική δομή του καθώς και η αλυσίδα λογοδοσίας. Επίσης, καταγράφονται με

σαφήνεια τα όρια ευθύνης της Διοίκησης, καθώς και το εύρος της ευθύνης της ομάδας ελέγχου.

Στο δεύτερο κεφάλαιο, παρατίθενται τα κύρια συμπεράσματα του ελέγχου όπως αυτά προκύπτουν από τα σχετικά ευρήματα τα οποία προέκυψαν κατά την ελεγκτική διαδικασία.

Στο τρίτο κεφάλαιο παρουσιάζονται οι συστάσεις προς τον ελεγχόμενο φορέα και προς τους εμπλεκόμενους στον έλεγχο φορείς, που στόχο έχουν κυρίως τη συμμόρφωση με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, την ανάληψη διορθωτικών ενεργειών και τη δημιουργία ή /και ενίσχυση των εσωτερικών δικλίδων Διοίκησης αναφορικά με το αντικείμενο του ελέγχου.

Στο τελευταίο κεφάλαιο περιλαμβάνονται οι απαντήσεις του ελεγχόμενου φορέα και των εμπλεκόμενων στον έλεγχο φορέων επί των συστάσεων του Ε.Σ. και η τελική θέση της ομάδας ελέγχου.

Εν κατακλείδι, στο Παράρτημα της Έκθεσης Ελέγχου παρατίθενται επιμέρους στοιχεία και πληροφορίες σχετικές με τον έλεγχο, όπως: (α) το θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας του ελεγχόμενου φορέα, (β) μια συνοπτική διαγραμματική απεικόνιση της οργανωτικής δομής του, (γ) μια σύντομη περιγραφή των αρμοδιοτήτων των λοιπών εμπλεκόμενων, με τη διαδικασία πληρωμών μέσω της εφαρμογής της Ε.Α.Π., φορέων και (δ) ο Πίνακας Συστάσεων προς την Ε.Α.Π. και τους λοιπούς εμπλεκόμενους φορείς, με τις απαντήσεις τους επί των συστάσεων του ελέγχου.

Η παρούσα έκθεση απευθύνεται στη Διοίκηση της Ε.Α.Π., στο Υπουργείο Οικονομικών, στο Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, στη Γ.Γ.Π.Σ. και στο ευρύ κοινό. Σε εύλογο χρονικό διάστημα που θα καθοριστεί από το Ε.Σ. θα ελεγχθεί το επίπεδο συμμόρφωσης της Ε.Α.Π. ως προς τις συστάσεις του ελέγχου.

1. Αντικείμενο του ελέγχου

Στη Γενική Γραμματεία Δημοσιονομικής Πολιτικής του Γενικού Λογιστηρίου του Κράτους (Γ.Λ.Κ.) έχει συσταθεί⁴ οργανική μονάδα επιπέδου Διεύθυνσης η Ε.Α.Π., υπαγόμενη απευθείας στον Γενικό Διευθυντή της Γενικής Διεύθυνσης Θησαυροφυλακίου και Δημοσίου Λογιστικού.

Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου δεύτερου του ν.3845/2010 οι υπόχρεοι φορείς, πριν από την ένταξή τους στο σύστημα πληρωμών της Ε.Α.Π., οφείλουν να απογράψουν το προσωπικό τους στο «Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου», το οποίο τηρείται με μέριμνα και ευθύνη της Διεύθυνσης Προγραμματισμού και Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης.

Απώτερο σκοπό σύστασης της Αρχής αποτελεί η συγκέντρωση των κάθε είδους αποδοχών των μισθοδοτούμενων από το Δημόσιο, σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης στην ηλεκτρονική εφαρμογή της Ε.Α.Π., προκειμένου να είναι εφικτός ο έλεγχος της μισθοδοσίας και η άσκηση ενιαίας εθνικής μισθολογικής πολιτικής. Επί του παρόντος η Ε.Α.Π διανύει την Β΄ Φάση λειτουργίας της και αναμένεται σύντομα⁵, η μετάβαση στη Γ΄ και τελική φάση λειτουργίας της, η οποία περιλαμβάνει τον υπολογισμό, την εκκαθάριση και την πληρωμή τελικά από μία Αρχή όλων των μισθοδοτούμενων από το Δημόσιο, (Πληροφορίες σχετικά με τις φάσεις ολοκλήρωσης της λειτουργίας της Ε.Α.Π. παρατίθενται στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ της παρούσης).

Το έργο της Ε.Α.Π. περιορίζεται στη διευκόλυνση των πληρωμών και στη διασφάλιση της έγκαιρης εξόφλησης των οφειλών του Δημοσίου (που προκύπτουν για την κάλυψη δαπανών μισθοδοσίας και λοιπών αμοιβών) μέσω του διατραπεζικού συστήματος «ΔΙΑ.Σ. Α.Ε.». Η Ε.Α.Π. δεν είναι υπεύθυνη για την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή των μισθοδοτικών διατάξεων, καθόσον η εν λόγω αρμοδιότητα ανήκει στους νόμιμους εκκαθαριστές αποδοχών του εκάστοτε φορέα, καθώς και στην Διεύθυνση

⁴ με το άρθρο 5 της με αριθμ. 2/37345/0004/ 2010 Κ.Υ.Α. «Απογραφή προσωπικού του δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των Ο.Τ.Α α΄ και β΄ βαθμού και σύσταση ενιαίας Αρχής Πληρωμής» κατ' εξουσιοδότηση του ν. 3845/2010 (ΦΕΚ Α΄ 65).

⁵ Η μετάβαση στη Γ΄ Φάση εξαρτάται από την ολοκλήρωση της διαγωνιστικής διαδικασίας, με χρήση διεθνούς ανοικτού ηλεκτρονικού πλειστηριασμού για την «Ανάπτυξη εφαρμογών υποστήριξης ενιαίας Αρχής Πληρωμής Μισθοδοσίας» με ΚΩΔΙΚΟ ΟΠΣ: 296414/2014. Σύμφωνα με τις από 12-2-2018 πληροφορίες της Ε.Α.Π. η εν λόγω διαγωνιστική διαδικασία βρίσκεται στο στάδιο της κατακύρωσης και αναμένεται η ένταξη του έργου στο υφιστάμενο Επιχειρησιακό Πρόγραμμα ΕΣΠΑ (ΣΣΕ 2014 2020).

Εισοδηματικής Πολιτικής του ΓΛ.Κ. με την παροχή οδηγιών, μέσω επιτόπιων επαληθεύσεων, καθώς και με τη δυνατότητα συμμετοχής των υπαλλήλων της σε ελέγχους που διενεργούνται από τους προβλεπόμενους ελεγκτικούς φορείς.

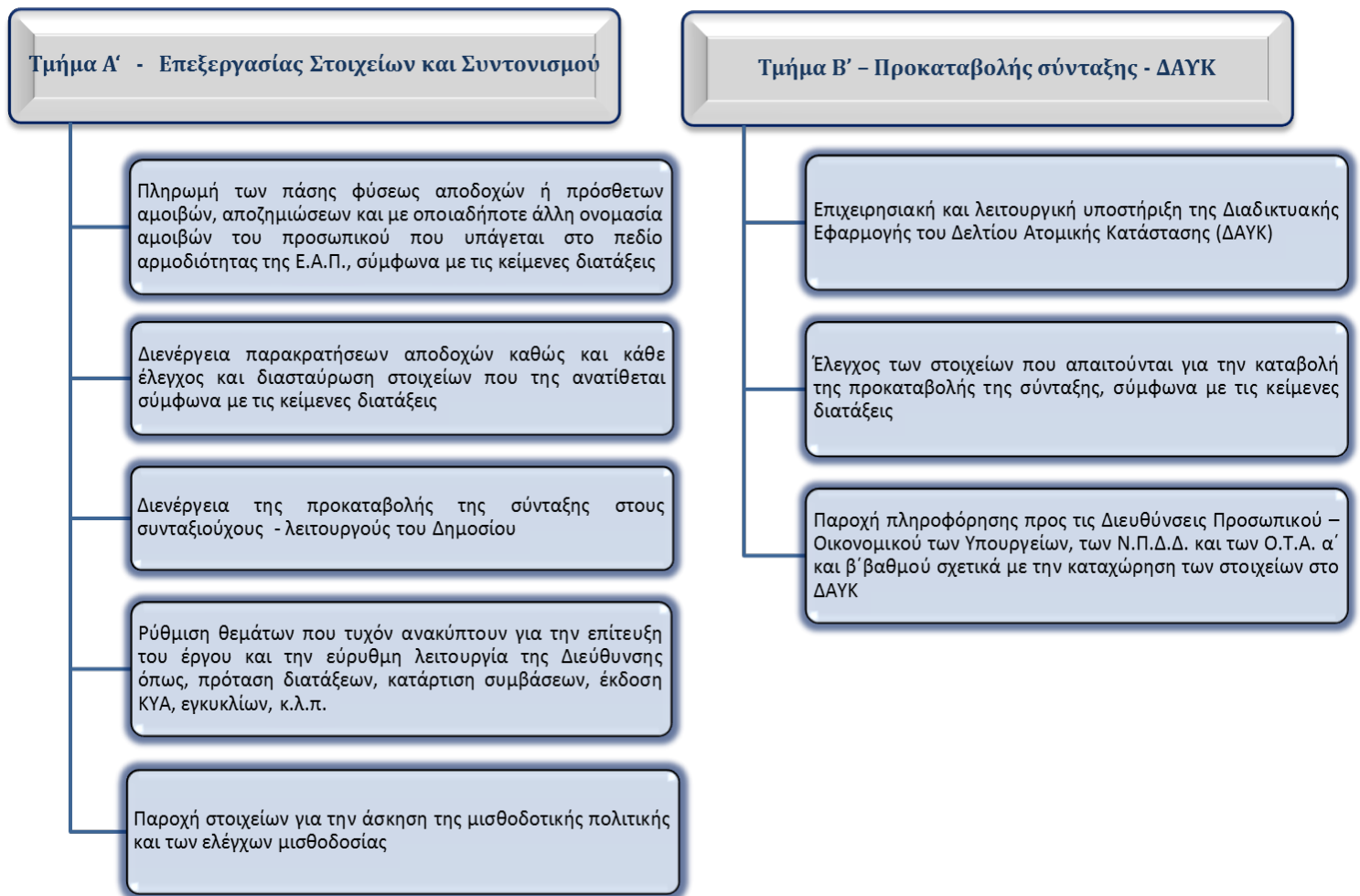
Η μηχανογραφική υποστήριξη της Ε.Α.Π. υλοποιείται από τη Γ.Γ.Π.Σ. και ειδικότερα από τις τρεις Διευθύνσεις: Εφαρμογών Η/Υ (Δ30), Εκμετάλλευσης Συστημάτων Η/Υ (Δ31) και Εισαγωγής και Ελέγχου Στοιχείων Η/Υ (Δ32). Στην Ε.Α.Π. λειτουργεί γραφείο υποστήριξης της μηχανογραφικής εφαρμογής της Ε.Α.Π. (help desk) με σκοπό την επίλυση διαφόρων θεμάτων της μηχανογραφικής εφαρμογής όλων των εμπλεκόμενων φορέων και χρηστών, το οποίο συγκροτείται από δύο (2) αποσπασμένους υπαλλήλους της Γ.Γ.Π.Σ..

1.1. Οργανωτική Δομή

Η Ε.Α.Π. διαρθρώνεται σε δύο (2) Τμήματα, ως κατωτέρω:

- Τμήμα Α' - Επεξεργασίας Στοιχείων και Συντονισμού
- Τμήμα Β'- Προκαταβολής Σύνταξης - Δ.Α.Υ.Κ.

Η κατανομή των αρμοδιοτήτων των ως άνω τμημάτων της Ε.Α.Π., σύμφωνα με το άρθρο 38 του π.δ./τος 111/2014 (ΦΕΚ Α', 17), το οποίο ήταν σε ισχύ κατά το ελεγχόμενο χρονικό διάστημα και απεικονίζεται διαγραμματικά ως εξής :



Διάγραμμα 1.1.1 : Πορεία ένταξης φορέων στην Ε.Α.Π., κατά την περίοδο 2011 -2017

Στην Ε.Α.Π. υπηρετούν δεκατέσσερις (14) υπάλληλοι,⁶ ενώ τη μηχανογραφική υποστήριξή της έχει αναλάβει η Διεύθυνση εφαρμογών Η/Υ (Δ30) της Γ.Γ.Π.Σ, για την διαχείριση της οποίας έχουν αποσπαστεί δύο (2) υπάλληλοι από αυτήν.

Λεπτομερής περιγραφή του οργανογράμματος και των αρμοδιοτήτων της Ε.Α.Π. ακολουθεί στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ Ι, όπου παρατίθενται επιγραμματικά μερικές από τις πλέον σημαντικές διαδικασίες για την πληρωμή μέσω Ε.Α.Π..

⁶ Με το άρθρ. 50 του Π.Δ. 142/2017 (ΦΕΚ Α' 181) μεταφέρονται αντικείμενα εργασίας από το Τμήμα Α' στο Τμήμα Β' και προστίθενται νέα, ενώ οι προηγούμενες αρμοδιότητες του Τμήματος Β' μεταφέρθηκαν στη Γενική Διεύθυνση Συντάξεων. [Βλ. σχετικά ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙ] Η προτεινόμενη κατανομή των οργανικών θέσεων στα Τμήματα είναι 8 υπάλληλοι στο Τμήμα Α' και 7 υπάλληλοι στο Τμήμα Β'.

1.2. Συστατικός σκοπός

Ο βασικός σκοπός σύστασης της Ε.Α.Π. έγκειται στη συγκέντρωση σε μια αρχή των κάθε είδους απολαβών των μισθοδοτούμενων από το Δημόσιο, σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, προκειμένου να διασφαλιστεί η ενιαία, διαφανής και αξιόπιστη απεικόνιση των δαπανών μισθοδοσίας, ώστε να είναι εφικτός ο έλεγχος της μισθοδοσίας και τελικά η εξυγίανση και ο σχεδιασμός ορθολογικής μισθολογικής πολιτικής.

Ειδικότερα, αποστολή της Ε.Α.Π. αποτελεί η πληρωμή, μέσω τραπεζικού λογαριασμού, των πάσης φύσεως αποδοχών ή προσθέτων αμοιβών, αποζημιώσεων και με οποιαδήποτε άλλη ονομασία καταβαλλόμενων απολαβών του πάσης φύσεως προσωπικού και φυσικών προσώπων, οι οποίοι είναι υπόχρεοι προς απογραφή. Υπόχρεοι απογραφής είναι: (α) το πάσης φύσεως προσωπικό του δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ., Ο.Τ.Α. α' και β' βαθμού, συμπεριλαμβανομένων των δικαστικών και δημόσιων λειτουργιών, των αιρετών οργάνων της Τοπικής Αυτοδιοίκησης, των κληρικών, των στρατιωτικών και του πάσης φύσεως ένστολου προσωπικού, (β) τα φυσικά πρόσωπα που συνδέονται με οποιαδήποτε σχέση ή σύμβαση εργασίας ή έργου με τους φορείς του δημόσιου τομέα που ορίζονται στην παρ. 1 του άρθρου 14 του ν. 2190/1994 (ΦΕΚ Α' 28), καθώς και με τους φορείς της Γενικής Κυβέρνησης (Φ.Γ.Κ.) που περιλαμβάνονται στο οικείο Μητρώο της Ελληνικής Στατιστικής Αρχής (ΕΛ.ΣΤΑΤ.), όπως ορίζεται από το Ευρωπαϊκό Σύστημα Λογαριασμών - ESA 2010 (Κανονισμός ΕΕ 549/2013, ΕΕΚ L174/1), εκτός των φορέων που υπάγονται στο Κεφάλαιο Β' του ν.3429/2005 (ΦΕΚ Α' 314), (γ) τα φυσικά πρόσωπα που απασχολούνται στο Δημόσιο, στα Ν.Π.Δ.Δ. και στην Τοπική Αυτοδιοίκηση με οποιουδήποτε τύπου σύμβαση έμμισθης εντολής, μίσθωσης έργου ή παροχής ανεξάρτητων υπηρεσιών. Στις παραπάνω αμοιβές περιλαμβάνονται και εκείνες για την εκκαθάριση των οποίων απαιτείται η έκδοση χρηματικού εντάλματος πληρωμής (ΧΕΠ) ή άλλου τίτλου πληρωμής.

1.3. Σύστημα Λογοδοσίας

Η λογοδοσία και η διαφάνεια της διοικητικής δράσης συνιστούν τις σημαντικότερες παραμέτρους στο πλαίσιο της διασφάλισης ενός επιπέδου συμμόρφωσης των δημόσιων φορέων και αποτελούν εγγύηση για τη διασφάλιση των αρχών της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης και την ομαλή λειτουργία του συστήματος διακυβέρνησης.

Η συστηματική παρακολούθηση και ο έλεγχος των δραστηριοτήτων της Ε.Α.Π. για τη διασφάλιση της ορθής, αποδοτικής και αποτελεσματικής λειτουργίας της, υπάγεται στις αρμοδιότητες της Μονάδας Εσωτερικού Ελέγχου⁷ του ΥΠ.ΟΙΚ., η οποία, κατόπιν εντολής ανάθεσης από τον Υπουργό Οικονομικών, διενεργεί εσωτερικούς ελέγχους σε όλες τους φορείς του Υπουργείου (Διοίκηση και Τμήματα / Υπηρεσίες που το αποτελούν). Επισημαίνεται ότι, μέχρι την ημερομηνία σύνταξης του παρόντος η ως άνω Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου δεν έχει διενεργήσει έλεγχο στην Ε.Α.Π..

Στο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τις αρμοδιότητες και τις εργασίες της Ε.Α.Π., δεν εντάσσεται η υποχρέωση σύνταξης εκθέσεων πεπραγμένων ούτε η εξαγωγή στατιστικών στοιχείων και η δημοσίευση αναφορών ελέγχου αναφορικά με ζητήματα που αφορούν στις διενεργούμενες πληρωμές σε ετήσια ή μηνιαία βάση. Επισημαίνεται ότι οποιαδήποτε πληροφόρηση, τόσο προς το ΥΠ.ΟΙΚ. όσο και τους λοιπούς ενδιαφερόμενους φορείς (λ.χ. από κάποιον ενταγμένο φορέα), παρέχεται μόνον κατόπιν συγκεκριμένου αιτήματος.

Η Ε.Α.Π. δημοσιοποιεί μέσω της ιστοσελίδας της⁸, σημαντικές πληροφορίες / οδηγίες προς τους ενταγμένους φορείς και ιδιαίτερα προς τους αρμόδιους χρήστες της ηλεκτρονικής εφαρμογής σχετικά με το ισχύον νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο, τις απαιτούμενες προδιαγραφές χρήσης του συστήματος, τις υπάρχουσες εφαρμογές και τα διαθέσιμα εργαλεία για την ομαλή και απρόσκοπτη πληρωμή των αμειβόμενων μέσω της Ε.Α.Π.. Επίσης, σημειώνεται ότι η Ε.Α.Π. παρέχει συμπληρωματικές πληροφορίες προς τους ενδιαφερόμενους χρήστες είτε μέσω ηλεκτρονικής αλληλογραφίας είτε μέσω τηλεφωνικής επικοινωνίας.

⁷ Η Μονάδα Εσωτερικού Ελέγχου είναι οργανική μονάδα επιπέδου Διεύθυνσης, υπαγόμενη απευθείας στον Υπουργό Οικονομικών, με στόχο τη διασφάλιση της ορθής εφαρμογής του θεσμικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία της δημόσιας υπηρεσίας, συμπεριλαμβανομένων και των διαδικασιών για τις δημόσιες συμβάσεις και γενικότερα των αρχών χρηστής διοίκησης και την υποβολή εισηγήσεων για απλοποιήσεις / εκσυγχρονισμό / θεσμοθέτηση νέων διαδικασιών όπου κριθεί αναγκαίο.

⁸ Επίσημος διαδικτυακός τόπος Ε.Α.Π.: http://www.gsis.gr/gsis/info/gsis_site/Services/DimosiaDioikisi/eps.html

1.4. Σύστημα Διακυβέρνησης

Η διοίκηση και η εποπτεία της λειτουργίας και της δράσης της Ε.Α.Π. αποτελεί ευθύνη της Γενικής Διεύθυνσης Θησαυροφυλακίου και Δημοσιονομικών Κανόνων του Γ.Λ.Κ..

Ο Διευθυντής της Ε.Α.Π. είναι υπεύθυνος για την άμεση και επιτυχή υλοποίηση των στόχων της υπηρεσίας, δίδοντας τις απαραίτητες οδηγίες και συμβουλές για την ομαλή διεκπεραίωση των καθηκόντων των υπαλλήλων της Αρχής.

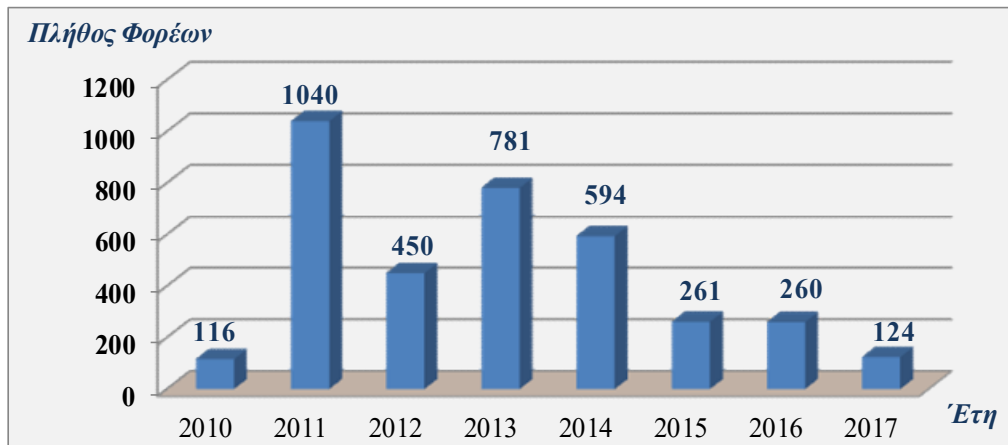
1.5. Οικονομικά στοιχεία Ε.Α.Π.

Στην παρούσα ενότητα παρουσιάζονται τα οικονομικά μεγέθη που σχετίζονται με τον όγκο των συναλλαγών που διεξήχθησαν μέσω Ε.Α.Π. από την έναρξη της λειτουργίας της έως το πρώτο εξάμηνο του έτους 2017, προκειμένου να αποτυπωθεί η διαχρονική πορεία του έργου της Ε.Α.Π. και να καταστεί εφικτός ο προσδιορισμός του μεγέθους των πραγματοποιούμενων συναλλαγών, και ο συνολικός αριθμός των αμειβομένων από το Δημόσιο σε ετήσια βάση.

Το Δεκέμβριο 2010, το σύστημα κάλυπτε τη μισθοδοσία 202.025 υπαλλήλων του Δημόσιου τομέα. Ο αριθμός αυτός ανήλθε σε 571.887 άτομα, έντεκα (11) μήνες αργότερα, τριπλασιάζοντας τους ενταγμένους στην Ε.Α.Π. υπαλλήλους, οι οποίοι αντιπροσώπευαν το 74% των μισθοδοτούμενων στο δημόσιο. Στην Ε.Α.Π. έχουν ενταχθεί μέχρι και σήμερα⁹ (ημερομηνία τελευταίας ενημέρωσης 27/10/2017) συνολικά 3.626 φορείς εκ των οποίων οι 1573 αφορούν Φ.Γ.Κ.. Ο αριθμός των ενταγμένων υπαλλήλων που απασχολούνταν με οποιαδήποτε σχέση εργασίας σε Φ.Γ.Κ.¹⁰ κατά το έτος 2017 ανήλθε περίπου στα 688.947 άτομα. Η πορεία ένταξης αυτών από το πρώτο έτος λειτουργίας της Ε.Α.Π. (ημερομηνία πρώτης ένταξης 27/11/2010) αποτυπώνεται στο διάγραμμα που ακολουθεί.

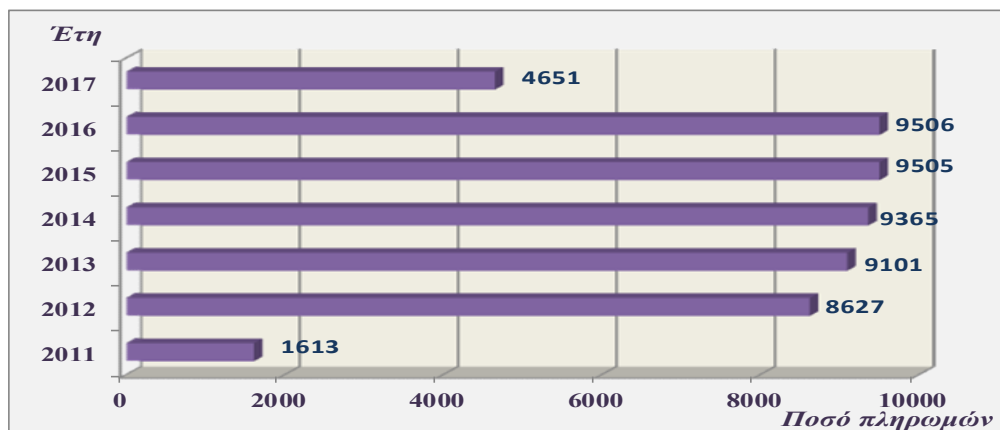
⁹ Συμπεριλαμβανομένων των φορέων εκτός Γενικής Κυβέρνησης, που ενσωματώνονται στο πλαίσιο του Δημόσιου Τομέα.

¹⁰ Μητρώο ΕΛ.ΣΤΑΤ. Σεπτεμβρίου 2016



Διάγραμμα 1.5.1 : Πορεία ένταξης φορέων στην Ε.Α.Π., κατά την περίοδο 2011 -2017

Το συνολικό ποσό των πληρωμών που έχουν διενεργηθεί μέσω της Ε.Α.Π., για το σύνολο των ενταγμένων σε αυτήν φορέων, αποτυπώνεται στο ακόλουθο διάγραμμα.



Διάγραμμα 1.5.2: Συνολικό ποσό πληρωμών μέσω Ε.Α.Π., κατά την περίοδο 2011 -2017 (καθαρά ποσά σε εκ. ευρώ)

Στον πίνακα που ακολουθεί απεικονίζεται ο συνολικός αριθμός των ενταγμένων φορέων καθώς και των καταργημένων και των εξαιρουμένων της εν λόγω διαδικασίας πληρωμών, φορέων (συμπεριλαμβανομένων αποκλειστικά των φορέων του δημοσίου τομέα εντός Γενικής Κυβέρνησης), σύμφωνα με τα πρόσφατα στοιχεία της Ε.Α.Π.

Πίνακας 1.1.1.: Συμμόρφωση Φ.Γ.Κ. στο σύστημα πληρωμών μέσω Ε.Α.Π.*
(σύμφωνα με το Μητρώο της ΕΛ.ΣΤΑΤ.)

A/A	Κατηγορίες φορέων	Πλήθος φορέων	Ποσοστό (%)
1	Σύνολο Δημόσιων Φορέων ¹¹	1758	100
2	Καταργημένοι Φορείς	31	1,8
3	Φορείς χωρίς αμειβόμενο προσωπικό	154	8,8
4	Υπόχρεοι Φορείς με αμειβόμενο προσωπικό	1573	89,5
5	Ενταγμένοι Φορείς	1548	88,1
6	Φορείς που αμφισβητούν την ένταξή τους στο ΜΦΓΚ ¹²	2	0,1
7	Φορείς σε αναστολή ένταξης με δικαστική απόφαση ¹³	2	0,1
8	Φορείς που ισχυρίζονται ότι εξαιρούνται εκ του νόμου ¹⁴	3	0,2
9	Φορείς που εξαιρούνται εκ του νόμου ¹⁵	1	0,1
10	Ενταγμένοι Φορείς έναντι συνόλου υπόχρεων φορέων με αμειβόμενο προσωπικό	1548/1573	98,4
11	Φορείς σε διαδικασία ένταξης έναντι συνόλου υπόχρεων φορέων με αμειβόμενο προσωπικό	17/1573	1,1
12	Μη ενταγμένοι φορείς έναντι συνόλου υπόχρεων φορέων με αμειβόμενο προσωπικό	8/1573	0,5

**(Τα στοιχεία ανακτήθηκαν από τα τηρούμενα αρχεία της Ε.Α.Π. στις 7/2/2018)*

Στη συνέχεια παρατίθενται αναλυτικά ετήσια στοιχεία για την περίοδο 2011-2017, ανά υποτομέα της Γενικής Κυβέρνησης,¹⁶ ήτοι για την Κεντρική Κυβέρνηση, τους Ο.Τ.Α. και τους Οργανισμούς Κοινωνικής Ασφάλισης (Ο.Κ.Α.)¹⁷ με την βοήθεια των ακόλουθων πινάκων και γραφημάτων, σύμφωνα με τα τηρούμενα στοιχεία της Ε.Α.Π..

¹¹ Φορείς περιλαμβανόμενοι στο Μητρώο Φορέων Γεν. Κυβέρνησης (ΜΦΓΚ) της ΕΛ.ΣΤΑΤ.

¹² Ίδρυμα Βουλής των Ελλήνων, Μεσογειακό Αγρονομικό Ινστιτούτο Χανίων

¹³ ΔΕΥΑ Σύρου, ΔΕΥΑ Μίνωα Πεδιάδας

¹⁴ Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας (παρ. 5 άρθρο 202 ν.4389/2016) ΤΑΙΠΕΔ (παρ. 5 άρθρο 202 ν.4389/2016) , Ταμείο Εγγυήσεων Καταθέσεων και Επενδύσεων (παρ. 4 άρθρο 49 ν.4370/2016)

¹⁵ Βουλή των Ελλήνων (Τροποποίηση του Κανονισμού αριθμ. Πρωτ. 9321/Διεκ. 5751/25-7-2017 ΦΕΚ 101/Α')

¹⁶ Σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 14 του ν. 4270/2017 (ΦΕΚ Α' 143)

¹⁷ Συγκεκριμένα, για τους ΟΚΑ παρατίθενται επιμέρους πίνακες : α) για τα νοσοκομεία και β) τους λοιπούς φορείς που εντάσσονται στον εν λόγω υποτομέα.

**Κεντρική Κυβέρνηση - Νομικά Πρόσωπα Κεντρικής Κυβέρνησης και Δημόσιες Επιχειρήσεις
(Ν.Π.Δ.Δ., Ν.Π.Ι.Δ., Α.Ε.) – Υποτομέας S1311 (ποσά σε €)**

Έτος Χρήσης	Ποσό Κρατήσεων	Ποσό Εργοδοτικών Εισφορών	Ακαθάριστο Ποσό Πληρωμής	Ακαθάριστο Μισθοδοτικό Κόστος	Πλήθος Μισθ/μενων
2011	680.136.090,27	65.841.255,29	1.788.736.311,87	1.854.577.567,16	436.129
2012	3.328.272.695,45	669.148.060,32	9.509.390.289,26	10.178.538.349,58	469.847
2013	3.154.537.938,43	658.787.032,01	9.252.472.773,19	9.911.259.805,20	482.547
2014	3.192.451.432,50	722.542.639,89	9.584.637.327,10	10.307.179.966,99	502.917
2015	3.286.803.360,98	793.931.972,84	9.908.571.994,12	10.702.503.966,96	501.197
2016	3.331.612.145,96	841.083.966,05	9.955.381.582,09	10.796.465.548,14	497.569
1-1-2017 έως 30-6-2017	1.666.802.044,14	517.663.507,54	4.974.268.754,01	5.491.932.261,55	480.879

**Οργανισμοί Τοπικής Αυτοδιοίκησης και Εποπτευόμενοι Φορείς τους
Υποτομέας S1313 (ποσά σε €)**

Έτος Χρήσης	Ποσό Κρατήσεων	Ποσό Εργοδοτικών Εισφορών	Ακαθάριστο Ποσό Πληρωμής	Ακαθάριστο Μισθοδοτικό Κόστος	Πλήθος Μισθ/μενων
2011	49.464.103,85	29.247.667,66	161.849.026,32	191.096.693,98	52.342
2012	377.150.070,56	224.758.761,21	1.251.277.367,06	1.476.036.128,27	126.322
2013	529.748.122,91	315.847.917,05	1.787.812.074,76	2.103.659.991,81	150.803
2014	493.335.070,08	326.310.308,85	1.728.857.681,92	2.055.167.990,77	150.403
2015	468.764.489,32	321.672.763,82	1.709.003.159,43	2.030.675.923,25	135.953
2016	422.735.118,36	317.002.230,38	1.588.036.271,57	1.905.038.501,95	123.781
1-1-2017 έως 30-6-2017	200.071.818,26	138.294.971,79	743.143.182,56	881.438.154,35	112.515

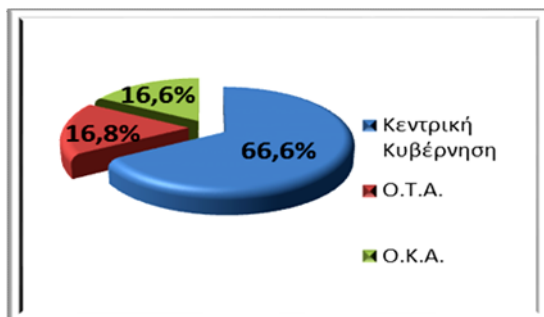
Δημόσια Νοσοκομεία
Υποτομέας Γενικής Κυβέρνησης S1311 (ποσά σε €)

Έτος Χρήσης	Ποσό Κρατήσεων	Ποσό Εργοδοτικών Εισφορών	Ακαθάριστο Ποσό Πληρωμής	Ακαθάριστο Μισθοδοτικό Κόστος	Πλήθος Μισθ/μενων
2011	190.877.548,92	47.881.392,09	512.345.380,22	560.226.772,31	103.434
2012	723.875.666,59	257.499.446,88	2.023.486.080,75	2.280.985.527,63	111.740
2013	694.204.465,58	263.414.578,04	2.040.455.852,61	2.303.870.430,65	104.560
2014	658.480.367,38	262.186.667,62	1.951.817.924,20	2.214.004.591,82	99.239
2015	572.417.189,27	231.516.954,09	1.754.961.088,25	1.986.478.042,34	95.291
2016	552.484.577,76	229.533.320,06	1.691.960.157,90	1.921.493.477,96	86.710
1-1-2017 έως 30-6-2017	265.174.231,02	121.927.905,65	820.267.790,70	942.195.696,35	83.641

Οργανισμοί Κοινωνικής Ασφάλισης (Ο.Κ.Α.)
Υποτομέας Γενικής Κυβέρνησης S1314 (ποσά σε €)

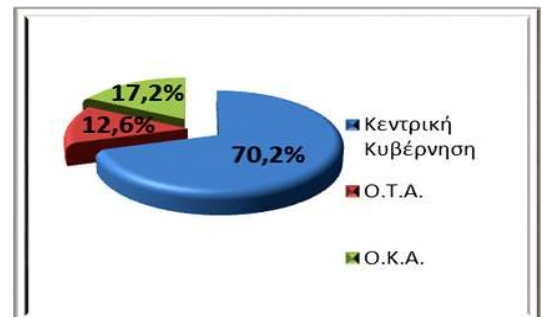
Έτος Χρήσης	Ποσό Κρατήσεων	Ποσό Εργοδοτικών Εισφορών	Ακαθάριστο Ποσό Πληρωμής	Ακαθάριστο Μισθοδοτικό Κόστος	Πλήθος Μισθ/μενων
2011	26.433.462,75	22.675.534,38	75.600.363,06	98.275.897,44	20.378
2012	119.914.707,68	98.918.393,00	343.992.063,17	442.910.456,17	19.676
2013	109.856.212,63	89.617.039,33	347.004.073,44	436.621.112,77	27.978
2014	110.236.258,69	83.892.350,88	345.027.699,94	428.920.050,82	30.631
2015	89.893.541,39	71.587.468,30	310.741.566,53	382.329.034,83	24.517
2016	89.931.018,68	71.536.575,30	309.621.169,13	381.157.744,43	23.118
1-1-2017 έως 30-6-2017	21.548.791,94	15.782.338,17	71.961.254,40	87.743.592,57	11.912

Με βάση τα ως άνω στοιχεία από τα κατωτέρω διαγράμματα συμπεραίνεται ότι για την περίοδο 2011 – 2017, το υψηλότερο κόστος μισθοδοσίας κατά μέσο όρο αφορά στους φορείς της Κεντρικής Κυβέρνησης, το οποίο ανέρχεται σε ποσοστό της τάξεως του 66,6%, ενώ τα ανάλογα μεγέθη για τους Ο.Κ.Α. και τους Ο.Τ.Α., ανέρχονται σε ποσοστά της τάξεως του 16,8% και 16,6% αντιστοίχως. Επίσης, για την ίδια ως άνω περίοδο ο μεγαλύτερος αριθμός των μισθοδοτούμενων από την Ε.Α.Π. προέρχεται από φορείς της Κεντρικής Κυβέρνησης, το οποίο ανέρχεται σε ποσοστό της τάξεως του 70,2%, ενώ τα ανάλογα μεγέθη για τους Ο.Κ.Α. και τους Ο.Τ.Α., ανέρχονται σε ποσοστά της τάξεως του 17,2% και 12,6% αντιστοίχως.



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.5.3:

Κόστος Μισθοδοσίας κατά μ.ο., ανά υποτομέα της Γενικής Κυβέρνησης, για την περίοδο 2011 - 2017



ΔΙΑΓΡΑΜΜΑ 1.5.4.:

Αριθμός μισθοδοτούμενων κατά μ.ο., ανά υποτομέα Γενικής Κυβέρνησης, για την περίοδο 2011 - 2017

1.6. Ευθύνες Διοίκησης Ε.Α.Π.

Η Διοίκηση της Ε.Α.Π είναι υπεύθυνη για την εύρυθμη λειτουργία της Αρχής, σε συμμόρφωση με το ισχύον νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο, καθώς και για την εφαρμογή ενός συστήματος εσωτερικών δικλίδων, το οποίο διασφαλίζει την επίτευξη των γενικότερων στόχων του φορέα, όπως τη διαφύλαξη των περιουσιακών στοιχείων και πόρων, την οικονομική, αποδοτική, αποτελεσματική και σύμφωνη με τους δεοντολογικούς κανόνες εκτέλεσης των λειτουργιών της, την πρόληψη και την καταστολή φαινομένων απάτης και διαφθοράς και την κατάρτιση οικονομικών καταστάσεων απαλλαγμένων από ουσιώδη σφάλματα που οφείλονται σε απάτη ή λάθη, με παράλληλη εκπλήρωση των υποχρεώσεων λογοδοσίας που διασφαλίζουν τη χρηστή δημόσια διακυβέρνηση.

1.7. Ευθύνη Ελεγκτή / Ομάδας ελέγχου

Ο έλεγχος διενεργήθηκε στο πλαίσιο των Διεθνών Προτύπων των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (ΔΠΑΕΙ), τα οποία απαιτούν τη συμμόρφωση του ελεγκτή με τους κανόνες δεοντολογίας και εγγυώνται μεταξύ άλλων την ανεξαρτησία, την ακεραιότητα και την αντικειμενικότητα των μελών της ομάδας ελέγχου σε σχέση με τον παρόντα έλεγχο.

Στόχο του ελέγχου αποτελεί η απόκτηση εύλογης διασφάλισης (α) για το βαθμό συμμόρφωσης των δραστηριοτήτων της Ε.Α.Π. με το ισχύον νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της, (β) για την εύρυθμη λειτουργία του συστήματος εσωτερικών δικλίδων και (γ) για τη μη διενέργεια πληρωμών κατά παράβαση του ισχύοντος - κατά περίπτωση - τιθέμενου ορίου αμοιβών των λειτουργών, υπαλλήλων και στελεχών που μισθοδοτούνται από το Δημόσιο.¹⁸

Ο έλεγχος περιλαμβάνει τη διενέργεια διαδικασιών, οι οποίες επιλέχτηκαν με βάση την κρίση της Ομάδας Ελέγχου, για την απόκτηση επαρκών και κατάλληλων ελεγκτικών τεκμηρίων, προκειμένου να είναι εφικτή η εξαγωγή συμπερασμάτων και η διατύπωση συστάσεων για τη βελτίωση του συστήματος εσωτερικών δικλίδων και του βαθμού συμμόρφωσης του ελεγχόμενου φορέα.

Το Ε.Σ. θα επαναξιολογήσει σε εύλογο χρονικό διάστημα την καταλληλότητα, επάρκεια και την έγκαιρη λήψη μέτρων συμμόρφωσης εκ μέρους του ελεγχόμενου φορέα σύμφωνα με τις συστάσεις της παρούσας Έκθεσης.

¹⁸ Σχετικά με το αντικείμενο και το εύρος του ελέγχου βλ. στην Εισαγωγή της παρούσας Έκθεσης.

2. Συμπεράσματα Ελέγχου

Ο έλεγχος ανέδειξε ορισμένες αδυναμίες, ελλείψεις και παραλείψεις στο ισχύον νομοθετικό και κανονιστικό πλαίσιο και στο σύστημα εσωτερικών δικλίδων διοίκησης καθώς και στη διαχείριση του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π., οι οποίες δύνανται να οδηγήσουν σε λάθη / σφάλματα και παρατυπίες, σχετικές με την αξιοποίηση των ανθρωπίνων δημόσιων πόρων, το σχεδιασμό και την άσκηση της εθνικής μισθολογικής πολιτικής.

Τα ευρήματα και τα συμπεράσματα του ελέγχου παρουσιάζονται αναλυτικά στις ενότητες που ακολουθούν.

2.1. Χρηστή δημοσιονομική διαχείριση

Η χρηστή δημόσια διαχείριση αποτελεί απαραίτητη προϋπόθεση για μια υγιή και αποτελεσματική αξιοποίηση των δημόσιων πόρων, για την πρόληψη και τη διασφάλιση των δικαιωμάτων των πολιτών έναντι πλημμελών και αντικανονικών χειρισμών, για την ενίσχυση της λογοδοσίας και την εξάλειψη της διαφθοράς και της απάτης. Η τήρηση των δημοσιονομικών αρχών και κανόνων λειτουργίας του Κράτους συντελεί αδιαμφισβήτητα στην αποτροπή φαινομένων κακοδιαχείρισης και σπατάλης του δημόσιου πλούτου, και δεδομένων των οικονομικών συνθηκών κρίνεται επιβεβλημένη η διερεύνηση του επιπέδου συμμόρφωσης της Ε.Α.Π. με τους ισχύοντες δημοσιονομικούς κανόνες για τη θωράκιση της δημοσιονομικής διαχείρισης από τους ενδεχόμενους κινδύνους που ελλοχεύουν στις κρατικές δομές.

Στο πλαίσιο αυτό ο έλεγχος διαπίστωσε ορισμένες ελλείψεις και καθυστερήσεις, οι οποίες δυσχεραίνουν το έργο της Ε.Α.Π. και την εκπλήρωση της αποστολής της, και παρουσιάζονται στις υποενότητες που ακολουθούν.

2.1.1. Καθυστέρηση εφαρμογής των νομοθετικών διατάξεων για την επιβολή κυρώσεων σε μη συμμορφούμενους φορείς ως προς την υποχρέωση πληρωμών μέσω Ε.Α.Π.

Η καθυστέρηση εφαρμογής των νομοθετικών διατάξεων για την επιβολή κυρώσεων σε μη συμμορφούμενους φορείς ως προς την υποχρέωση πληρωμών μέσω Ε.Α.Π (από πλευράς των αρμόδιων Υπουργείων Οικονομικών και Διοικητικής Μεταρρύθμισης και

Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης), συνέβαλε στην καθυστέρηση υλοποίησης και ολοκλήρωσης του σκοπού σύστασης της Αρχής, του ελέγχου δηλ. της μισθοδοσίας και της διασφάλισης της μη πλημμελούς άσκησης της μισθολογικής πολιτικής.

Συγκεκριμένα, δεν έχει πραγματοποιηθεί ακόμη, η μετάβαση στη Γ' και Τελική Φάση της λειτουργίας της, η οποία περιλαμβάνει τον υπολογισμό, την εκκαθάριση και την πληρωμή τελικά από μία Αρχή όλων των μισθοδοτούμενων από το Δημόσιο, αποστερώντας έτσι τα πολλαπλά οφέλη που θα αποκόμιζε η δημόσια διοίκηση από την εκπλήρωση των στόχων σύστασής της. (Βλ. σχ. ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ ΙΙΙ -Πίνακας σταδίων υλοποίησης σκοπού σύστασης της Ε.Α.Π.).

- Με καθυστέρηση επτά (7) ετών, εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση της διάταξης του άρθρου δεύτερου παρ. 1 δ του ν.3845/2010 (ΦΕΚ Α', 65) η Κ.Υ.Α. ΕΑΠ2013118ΕΞ2017 (ΦΕΚ Β', 2490/19.7.2017) Υπ. Διοικητικής Ανασυγκρότησης και Υπ. Οικονομικών, με την οποία καθιερώθηκε η διαδικασία επιβολής κυρώσεων για τους φορείς που δεν καταβάλλουν τις πάσης φύσεως αποδοχές και πρόσθετες αμοιβές του προσωπικού τους μέσω του συστήματος πληρωμών της Ε.Α.Π..
- Από την εξέταση των τηρούμενων στοιχείων της Ε.Α.Π., διαπιστώθηκε ότι από την σύστασή της έως και την ημερομηνία περαίωσης του ελέγχου, δεν επιβλήθηκαν σε κανέναν, εκ των υπόχρεων προς ένταξη, φορέων, οι προβλεπόμενες από τον ως άνω νόμο κυρώσεις. Ωστόσο η Ε.Α.Π., τηρουμένων των προβλεπόμενων από το νόμο αρμοδιοτήτων της, και δεδομένου της μη έκδοσης της απαιτούμενης Κ.Υ.Α., κατέβαλε κάθε δυνατή προσπάθεια άσκησης πίεσης στους υπόχρεους, προς ένταξη, φορείς αποστέλλοντας επιστολές – σε τακτά χρονικά διαστήματα - με τις οποίες ζητήθηκε η έγκαιρη συμμόρφωσή τους με τις κείμενες διατάξεις και η παροχή διευκρινήσεων αναφορικά με την άρνηση / ή και τη διατύπωση ενστάσεων ένσταση ορισμένων εξ' αυτών σχετικών με την υποχρέωση ένταξής τους στο σύστημα πληρωμών μέσω Ε.Α.Π. (Οι σχετικές ενέργειες της Ε.Α.Π. απεικονίζονται στον Πίνακα του ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΟΣ V της παρούσης).

Ο έλεγχος για την άντληση επιπρόσθετων στοιχείων και πληροφοριών και για την απόκτηση διαβεβαιώσεων σχετικών με τους λόγους μη συμμόρφωσης των εν λόγω φορέων και με βάση τα από 20/2/2018 στοιχεία της Ε.Α.Π., απέστειλε εκ νέου

επιστολές σε είκοσι τέσσερις (24) υπόχρεους φορείς που περιλαμβάνονται στο Μητρώο της ΕΛ.ΣΤΑΤ., αλλά δεν εντάχθηκαν στο σύστημα πληρωμών της Ε.Α.Π..

Από τη διερεύνηση των απαντήσεων των εν λόγω φορέων προέκυψε ότι:

- ✓ ποσοστό της τάξεως του 25% βρίσκεται στη διαδικασία ένταξης και αναμένεται σύντομα η συμμόρφωσή τους με το οικείο νομοθετικό πλαίσιο,
- ✓ ποσοστό της τάξεως του 8,33% εξαιρέθηκε λόγω του ιδιαίτερου νομοθετικού καθεστώτος που διέπει τη λειτουργία τους,¹⁹
- ✓ ποσοστό της τάξεως του 8,33% εντάχθηκε ήδη στο σύστημα πληρωμών της Ε.Α.Π.,
- ✓ το μεγαλύτερο ποσοστό των φορέων, ήτοι το 34% δεν ανταποκρίθηκε στα ερωτήματα του ελέγχου και μέχρι την συγγραφή της παρούσης δεν αιτιολόγησε τις αιτίες μη εκπλήρωσης των υποχρεώσεών τους ως προς την πληρωμή των απασχολούμενων τους, μέσω του συστήματος της Ε.Α.Π. και
- ✓ το υπόλοιπο ποσοστό της τάξεως περίπου του 24% απάντησε ότι δεν εντάχθηκε για διάφορους λόγους όπως λ.χ. διότι (α) βρίσκονται υπό εκκαθάριση, (β) εκκρεμεί σχετική δικαστική απόφαση, (γ) είτε λόγω ειδικών νομοθετικών διατάξεων που διέπει τη λειτουργία τους²⁰ και τέλος (δ) λόγω διαφόρων γραφειοκρατικών προβλημάτων εκ μέρους του εποπτεύοντος φορέα τους. (Περισσότερες λεπτομέρειες παρουσιάζονται στον Πίνακα του ΠΑΡΑΡΤΗΜΑΤΟΣ V της παρούσης).

2.1.2. Εξαίρεση δημόσιων φορέων από το σύστημα πληρωμών μέσω της Ε.Α.Π.

Η εξαίρεση ορισμένων δημόσιων φορέων, από τη διαδικασία πληρωμών των πάσης φύσεως αποδοχών μέσω Ε.Α.Π., παρεμποδίζει ουσιαστικά την πραγματοποίηση του βασικού σκοπού σύστασης της εν λόγω Αρχής, που έγκειται στη συγκέντρωση σε μια αρχή των κάθε είδους απολαβών των μισθοδοτούμενων από το Δημόσιο, σε όλα τα επίπεδα διακυβέρνησης, προκειμένου να διασφαλιστεί η ενιαία, διαφανής και αξιόπιστη απεικόνιση των δαπανών μισθοδοσίας και τελικά η εξυγίανση και ο σχεδιασμός ορθολογικής μισθολογικής πολιτικής.

¹⁹ Ίδρυμα της Βουλής, Μεσογειακό Αγρονομικό Ινστιτούτο Χανίων

²⁰ Οι πληρωμές πραγματοποιούνται μέσω ΕΣΠΑ και το σύστημα πληρωμών μέσω Ε.Α.Π. δεν περιλαμβάνει ακόμα πληρωμές που υλοποιούνται από πόρους του Προϋπολογισμού Δημοσίων Επενδύσεων.

Συγκεκριμένα, διαπιστώθηκε ότι με τις διατάξεις του άρθρου 101 παρ. 1 του ν.4389/2016 (ΦΕΚ Α΄94) καταργήθηκαν οι εξαιρέσεις και εντάσσονται εφεξής όλοι οι φορείς στο σύστημα πληρωμών της Ε.Α.Π. πλην:

- (1)της *Βουλής των Ελλήνων*²¹ όσον αφορά τις αμοιβές των υπαλλήλων (Τροποποίηση του Κανονισμού αριθμ. Πρωτ. 9321/Διεκ. 5751/25-7-2017/ ΦΕΚ Α΄101 χωρίς σχετική τροποποίηση των διατάξεων του άρθρου 101 παρ. 2 του ν.4389/2016 (ΦΕΚ 94Α΄)).
- (2) του *Ταμείου Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας* (άρθρο 202 παρ. 5 του ν.4389/2016).
- (3) του *ΤΑΙΠΕΔ* (άρθρο 202 παρ. 5 του ν.4389/2016).
- (4) του *Ταμείου Εγγυήσεων Καταθέσεων και Επενδύσεων* (άρθρο 49 παρ. 4 του ν.4370/2016).
- (5) των *ΔΕΥΑ Σύρου, ΔΕΥΑ Μίνωα Πεδιάδας* (κατόπιν δικαστικών αποφάσεων).

Οι διατάξεις βάσει των οποίων εξαιρέθηκαν ορισμένοι φορείς από την υποχρέωση ένταξης στο σύστημα πληρωμών μέσω Ε.Α.Π., καθώς και οι αιτιολογικές εκθέσεις των οικείων νόμων, δεν παρέχουν επαρκή αιτιολόγηση για τις εξαιρέσεις αυτές. Σημειώνεται δε, ότι στις προαναφερόμενες περιπτώσεις, η εξαίρεση δε διατυπώνεται ρητά αλλά προκύπτει από την ερμηνεία των σχετικών διατάξεων.

Επίσης, αναφορικά με τις εκδοθείσες δικαστικές αποφάσεις περί εξαιρέσης των ΔΕΥΑ Σύρου και Μίνωα Πεδιάδας, τέθηκαν υπόψη της Ομάδας Ελέγχου οι δικαστικές αποφάσεις 113/2017 του Β2 Πολιτικού Τμήματος του Αρείου Πάγου και 693/361/ΑΣΦ/2014 του Μονομελούς Πρωτοδικείου Ηρακλείου, οι οποίες, κατά την κρίση της Ομάδας Ελέγχου, δεν εξαιρούν τους εν λόγω φορείς από την ένταξή τους στο σύστημα πληρωμών μέσω Ε.Α.Π. Εξάλλου, οι δημοτικές επιχειρήσεις ειδικού κοινωφελούς σκοπού εντάσσονται στο Δημόσιο Τομέα και συγκεκριμένα διαπιστώθηκε ότι οι ως άνω Δ.Ε.Υ.Α. υπάγονται στον Υποτομέα S1313 (Ο.Τ.Α. - Εποπτευόμενοι φορείς Ο.Τ.Α.) της Γενικής Κυβέρνησης²² και έχουν περιληφθεί στο Μητρώο της ΕΛ.ΣΤΑΤ. από

²¹ Η μισθοδοσία των Υπαλλήλων της Βουλής των Ελλήνων, σύμφωνα με το αρθ. 143 του Κανονισμού της, πραγματοποιείται μέσω του Πληροφοριακού της συστήματος, το οποίο έχει δημιουργηθεί από την ΓΠΣ. Δεν αιτιολογείται δε η μη ένταξή της στην ΕΑΠ.

²² Άρθρο 14, ν.4270/2014

το 2012 και 2013 αντίστοιχα.²³ Κατά συνέπεια, η ένταξη των εν λόγω φορών στο σύστημα πληρωμών μέσω Ε.Α.Π., καθίσταται επιτακτική και πρέπει άμεσα να εφαρμοστούν οι οικείες διατάξεις περί επιβολής κυρώσεων σε μη συμμορφούμενους φορείς.

2.1.3. Κενά στο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της Ε.Α.Π.

Η λογοδοσία και η διαφάνεια της διοικητικής δράσης αποτελούν τις σημαντικότερες παραμέτρους στο πλαίσιο της προσπάθειας ενίσχυσης της εμπιστοσύνης μεταξύ πολιτείας και πολίτη καθώς και της διασφάλισης ενός υψηλού επιπέδου συμμόρφωσης των δημόσιων φορέων με τους κανόνες της σύγχρονης δημοσιονομικής διακυβέρνησης. Ο ρόλος της δημόσιας διοίκησης συνίσταται στην ποιοτική αναβάθμιση των κανόνων δημοσιονομικής διαχείρισης και στην αναμόρφωση του ρυθμιστικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία της.

Στο νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της Ε.Α.Π. δεν υπάρχει μέχρι τώρα καμία πρόβλεψη για την ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας στη δράση των οργάνων της. Συγκεκριμένα, δεν έχει θεσμοθετηθεί η υποχρέωση σύνταξης τακτικών αναφορών των δραστηριοτήτων, των αποτελεσμάτων / επιδόσεων της, και δεν έχει θεσπιστεί η υποχρέωση υποβολής εκθέσεων πεπραγμένων της Ε.Α.Π. προς το ΥΠ.ΟΙΚ..

Υπογραμμίζεται ότι τα στατιστικά δεδομένα διατίθενται αποσπασματικά, μόνον αν και εφόσον ζητηθούν από κάποιο ενδιαφερόμενο φορέα. Κατά συνέπεια, το πλήθος των διαθέσιμων πληροφοριών, δεν είναι επαρκές και κατάλληλο για τη βελτίωση της λειτουργίας της δημόσιας διοίκησης και της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών της.

Επισημαίνεται ότι η Ε.Α.Π., υποστήριξε (κατόπιν απάντησης επί των προκαταρκτικών ερωμάτων του ελέγχου) ότι, σε σταθερή βάση παρέχουν δεδομένα σε δημόσιους φορείς, όπως σε διάφορες Διευθύνσεις του ΥΠ.ΟΙΚ., στο Υπουργείο Εσωτερικών και σε Ασφαλιστικά Ταμεία, τα οποία μάλιστα είναι εξαιρετικά χρήσιμα για το σχεδιασμό, την εφαρμογή και την αξιολόγηση των ασκούμενων πολιτικών.

²³ Από τον Πίνακα περί «Εξέλιξης της περιμέτρου της Γενικής Κυβέρνησης 2008-2017», προκύπτει ότι οι ΔΕΥΑ Σύρου και Μίνωα Πεδιάδας περιλαμβάνονται στο Μ.Φ.Γ.Κ. από το 2012 και 2013 αντίστοιχα. (σχ. Βλ. στην ιστοσελίδα www.statistics.gr)

Ωστόσο, η Ομάδα Ελέγχου εκτιμά ότι δεν υλοποιείται με συστηματικό και συγκροτημένο τρόπο η αρχή της φανεράς δράσης και λογοδοσίας της διοίκησης, ώστε να διευκολύνεται ουσιαστικά η άσκηση του δικαιώματος των πολιτών προς πληροφόρηση. (Στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ IV της παρούσης, παρέχονται επιμέρους στοιχεία σχετικά με τις πληροφορίες που διατίθενται σε ενδιαφερόμενους φορείς).

Εν κατακλείδι δεν υπάρχει καμία επίσημη και αξιόπιστη αποτύπωση, ούτε δημοσιοποίηση στοιχείων και πληροφοριών που θα ήταν εξαιρετικά χρήσιμες για την αξιολόγηση και την αναθεώρηση της ακολουθούμενης δημοσιονομικής πολιτικής ως προς το σύστημα αμοιβών και εν γένει του συστήματος διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα.

2.1.4 Ελλιπής στρατηγική διαχείρισης και αξιοποίησης ανθρωπίνων πόρων

Η ανορθολογική κατανομή του υπάρχοντος προσωπικού της Ε.Α.Π. ευνοεί τη δημιουργία φαινομένων κακοδιαχείρισης και σπατάλης ανθρωπίνων πόρων. Λόγω της έλλειψης αποτελεσματικής δομής, η στελέχωση γίνεται κατά περίπτωση, χωρίς στρατηγικό σχεδιασμό για την αξιοποίηση των υφιστάμενων ανθρωπίνων πόρων και χωρίς την προηγούμενη αξιολόγηση των υπάρχουσών υπηρεσιακών αναγκών, με αποτέλεσμα να καθίσταται δυσχερής ο υπολογισμός των επιπτώσεων που θα επιφέρουν οι ληφθείσες αποφάσεις (π.χ. για στελέχωση ή μετακίνηση προσωπικού) στην εύρυθμη λειτουργία και στην επιτυχή εκπλήρωση των στόχων της Ε.Α.Π. γενικότερα. Εξάλλου, σημαντική απόρροια της ανισοκατανομής του υπάρχοντος προσωπικού, αποτελεί, μεταξύ άλλων, η αδυναμία εντοπισμού των πραγματικών αναγκών σε στελέχωση του ελεγχόμενου φορέα.

Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι, εκ των συνολικά δεκατριών (13) απασχολούμενων στην Ε.Α.Π., τρεις (3) καταλαμβάνουν θέσεις ευθύνης, εννέα (9) απασχολούνται στο Α' Τμήμα και μόνο ένας (1) στο Β' Τμήμα.²⁴

Η εν λόγω κατανομή κρίνεται ως μη λειτουργική και ίσως ακόμη και μη αποτελεσματική, καθόσον αντί να βασίζεται στις υπάρχουσες ανάγκες και να προάγει

²⁴ Σημειώνεται ότι σύμφωνα με τον προσφάτως εκδοθέντα Οργανισμό του ΥΠ.ΟΙΚ. (π.δ.142/2017) αναμένεται η ανακατανομή των τμημάτων, των αρμοδιοτήτων τους και του απαιτούμενου προσωπικού τους. Η προτεινόμενη κατανομή των οργανικών θέσεων στα Τμήματα είναι 8 υπάλληλοι στο Τμήμα Α' και 7 υπάλληλοι στο Τμήμα Β'.

τη συμπληρωματικότητα των ρόλων του προσωπικού, ενδέχεται να οδηγήσει σε αντικρουόμενους εποπτικούς ρόλους, σε σύγχυση αρμοδιοτήτων και ελλιπή κατανομή προσωπικού.

Σε κάθε περίπτωση η ανορθολογική κατανομή τόσο του αριθμού των υπαλλήλων όσο και των δεξιοτήτων τους, ευνοεί τις συνθήκες της ανισοβαρούς στελέχωσης της Ε.Α.Π. και ενδεχομένως οδηγεί σε σύγχυση ως προς την διάκριση των αρμοδιοτήτων / καθηκόντων του προσωπικού.

2.2. Ανεπάρκεια εσωτερικών δικλίδων κατά την εφαρμογή των διαδικασιών διενέργειας πληρωμών

Οι εσωτερικές δικλίδες αποτελούν μία ολοκληρωμένη διαδικασία, η οποία εκτελείται από τους υπεύθυνους για τη διακυβέρνηση, τη Διοίκηση και το προσωπικό ενός φορέα και ως σκοπό έχει να αντιμετωπίζει τους κινδύνους και να παρέχει εύλογη διασφάλιση για την επίτευξη της αποστολής του φορέα.

Στο πλαίσιο του παρόντος ελέγχου, πραγματοποιήθηκε λεπτομερής επισκόπηση των ενεργειών που εκτελούνται σε όλα τα επίπεδα και τις δραστηριότητες του φορέα, με σκοπό να διερευνηθεί ο σχεδιασμός, η ύπαρξη και η λειτουργία των εσωτερικών δικλίδων που σχετίζονται με τις τυπικές λειτουργικές διαδικασίες του ελεγχόμενου φορέα έτσι ώστε να ελαχιστοποιούνται οι ενδεχόμενοι κίνδυνοι από τη μη ορθή και μη νόμιμη διενέργεια των πληρωμών μέσω της Αρχής.

Ο έλεγχος ανέδειξε ορισμένες αδυναμίες και ελλείψεις στο σύστημα εσωτερικών δικλίδων διοίκησης, οι οποίες δύνανται να οδηγήσουν σε λάθη / σφάλματα και παρατυπίες, σχετικές με το σχεδιασμό και την άσκηση της εθνικής μισθολογικής πολιτικής, και παρουσιάζονται στις υποενότητες που ακολουθούν.

2.2.1. Απουσία εσωτερικών δικλίδων διασταύρωσης στοιχείων για την αποτροπή μη νόμιμων και κανονικών πληρωμών.

Σύμφωνα με τις κείμενες διατάξεις που διέπουν τη μισθοδοσία του προσωπικού της δημόσιας διοίκησης εν γένει, η ευθύνη για την ορθή και ομοιόμορφη εφαρμογή όλων των μισθολογικού περιεχομένου διατάξεων ανήκει στους εκκαθαριστές αποδοχών των υπαλλήλων. Σύμφωνα δε με το ν.4354/2015 (με έναρξη ισχύος από 1.1.2016), η παρακολούθηση της ορθής και ομοιόμορφης εφαρμογής των ανωτέρω διατάξεων,

διενεργείται από τη Διεύθυνση Εισοδηματικής Πολιτικής του Γ.Λ.Κ.. Ο έλεγχος δε των εκκαθαριστών για την ακρίβεια του ύψους των επιμέρους ποσών, με βάση τις εκάστοτε ισχύουσες διατάξεις, ενεργούνται, σύμφωνα με την παρ. 2 του άρθρου 24 του ν.3492/2006, από τα όργανα και τις υπηρεσιακές μονάδες της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων.

Αναφορικά με τον τρόπο άσκησης των προαναφερόμενων αρμοδιοτήτων, η Διεύθυνση Εισοδηματικής Πολιτικής προβαίνει στην παροχή οδηγιών προς τους οικείους φορείς εκκαθάρισης αποδοχών μέσω εγκυκλίων, για την ερμηνεία των μισθολογικών διατάξεων και την απάντηση ερωτημάτων σχετικών με την υπαγωγή των πραγματικών περιστατικών στους νομικούς κανόνες μισθολογικού περιεχομένου. Πέραν αυτού, μέχρι την τελευταία ενημέρωση της Ομάδας Ελέγχου (Μάρτιος 2018), δεν έχουν πραγματοποιηθεί επιτόπιες επαληθεύσεις από τη συγκεκριμένη Διεύθυνση ούτε έχουν συμμετάσχει υπάλληλοι αυτής σε ελέγχους που διενεργούνται από άλλους ελεγκτικούς φορείς.

Όσον αφορά τη δραστηριότητα της Γενικής Διεύθυνσης Δημοσιονομικών Ελέγχων, αυτή περιλαμβάνει μεταξύ άλλων και δειγματοληπτικούς ελέγχους μισθοδοσίας, συμβάσεων και χρηματικών ενταλμάτων. Ωστόσο, ακριβή στοιχεία για την υλοποίηση των προαναφερομένων δεν παρασχέθηκαν στην Ομάδα Ελέγχου, αν και ζητήθηκαν.

Η ευθύνη των εκκαθαριστών καθώς και η αλλότρια αρμοδιότητα ελέγχου της μισθοδοσίας, η οποία άλλωστε μνημονεύεται και από το ειδικότερο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο που διέπει τη λειτουργία της Ε.Α.Π., έχει αποτρέψει το σχεδιασμό δικλίδων διασταύρωσης στοιχείων κατά την υποδοχή αρχείων μισθοδοσίας στο σύστημα πληρωμών της Ε.Α.Π. που θα επέτρεπαν τον εντοπισμό και την αποτροπή μη νόμιμων πληρωμών που οφείλονται σε **(α)** λανθασμένη εκκαθάριση αποδοχών, **(β)** πληρωμή σε μη δικαιούχους (π.χ. πλασματικό Α.Φ.Μ., αποθανόντες), **(γ)** υπέρβαση του τιθέμενου, κατά περίπτωση, ανώτατου ορίου αποδοχών. Εν προκειμένω, δεν έχουν αναπτυχθεί εργαλεία λογικών ελέγχων (π.χ. κατώτερων – ανώτατων αποδεκτών τιμών), σύγκρισης αποδοχών της ίδιας κατηγορίας εκάστου μισθοδοτούμενου από μήνα σε μήνα, σύγκρισης αποδοχών μεταξύ μισθοδοτούμενων της ίδιας μισθολογικής βαθμίδας κ.ο.κ.

Περαιτέρω, η εφαρμοζόμενη διαδικασία πληρωμής μέσω Ε.Α.Π. δεν παρέχει τη δυνατότητα συλλογής στοιχείων και επεξεργασίας δεδομένων ώστε να είναι εφικτός ο

εντοπισμός περιπτώσεων μη συμμόρφωσης με το ισχύον θεσμικό πλαίσιο, τόσο υπό καθεστώς απλής όσο και πολλαπλής απασχόλησης (περιπτώσεις πολυθεσίας).

Συγκεκριμένα, κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι δεν είναι εφικτός ο ακριβής προσδιορισμός του συνολικού ύψους των απολαβών κάθε μισθοδοτούμενου σε μηνιαία βάση, καθώς δε συσχετίζονται τα αρχεία μισθοδοσίας που υποβάλλονται από διαφορετικούς φορείς και δεν παρέχονται επαρκείς πληροφορίες – λόγω πλημμελούς / μη υποχρεωτικής συμπλήρωσης των σχετικών πεδίων κατά την υποβολή αρχείων μισθοδοσίας - για το διάστημα που αυτές αφορούν (π.χ. σε περίπτωση καταβολής αναδρομικών αποδοχών δε διευκρινίζεται ο χρόνος αναφοράς).

2.2.2. Απουσία δικλίδων για την αποφυγή της διπλής πληρωμής ασφαλιστικών εισφορών.

Το ισχύον θεσμικό πλαίσιο λειτουργίας της Ε.Α.Π. εξασφαλίζει μεταξύ άλλων ότι, κατά την καταβολή των πληρωτέων ποσών αποδοχών, λοιπών αμοιβών και αποζημιώσεων στους δικαιούχους, πραγματοποιείται αντίστοιχα σε τακτό χρόνο και η απόδοση των κρατήσεων υπέρ Δημοσίου, ασφαλιστικών οργανισμών και τρίτων, τα ποσά των οποίων υποχρεωτικά περιλαμβάνονται στα αρχεία μισθοδοσίας που υποβάλλονται από τους εκκαθαριστές και η πληρωμή τους γίνεται μέσω της Ε.Α.Π.. Περαιτέρω, δεν είναι επιτρεπτή η μεμονωμένη καταβολή κάποιων εκ των ανωτέρω στοιχείων που απαρτίζουν τη μισθοδοτική κατάσταση, όπως για παράδειγμα η πληρωμή της μισθοδοσίας χωρίς την απόδοση των κρατήσεων.

Το γεγονός αυτό ανέδειξε ένα ζήτημα που συνδέεται με τα νομικά πρόσωπα που λαμβάνουν επιχορήγηση για την πληρωμή της μισθοδοσίας τους ή υλοποιούν συγχρηματοδοτούμενα προγράμματα (όπως το «Βοήθεια στο σπίτι» στην περίπτωση Ν.Π.Ι.Δ. Δήμων).

Το πρόβλημα ανακύπτει στις περιπτώσεις που καθυστερεί η έγκριση και καταβολή της επιχορήγησης προς τα νομικά αυτά πρόσωπα, σε χρόνο πέραν εκείνου κατά τον οποίο οι ασφαλιστικές ή/και φορολογικές υποχρεώσεις επί δεδουλευμένων αμοιβών καθίστανται απαιτητές. Εν συνεχεία, προκειμένου αφενός να αποφευχθεί η επιβολή

προστίμων και προσαυξήσεων επί ληξιπροθέσμων οφειλών, αφετέρου να εξασφαλιστεί η ασφαλιστική ενημερότητα, η οποία αποτελεί προϋπόθεση για την είσπραξη εν τέλει της επιχορήγησης, οι φορείς προβαίνουν σε πληρωμή των οφειλών εξ ιδίων πόρων. Οι ίδιες αυτές εισφορές περιλαμβάνονται στα αρχεία μισθοδοσίας που εξοφλούνται εν συνεχεία υποχρεωτικά μέσω της Ε.Α.Π., όπως προαναφέρθηκε, με αποτέλεσμα τη διπλή απόδοσή τους.

Για τις περιπτώσεις αυτές, δεν έχει προβλεφθεί αυτόματη διαδικασία συμψηφισμού ή επιστροφής, καθώς δεν υφίσταται διασύνδεση μεταξύ των συστημάτων της Ε.Α.Π. και των φορέων κοινωνικής ασφάλισης.

Επομένως, παρόλο που η καταβολή αποδοχών και κρατήσεων μέσω της Ε.Α.Π. δύναται να ακολουθεί τη ροή των χρηματοδοτήσεων του φορέα, ωστόσο δεν επιλύεται με αυτόν τον τρόπο το προαναφερόμενο πρόβλημα της προηγούμενης (διπλής) εξόφλησης των απαιτητών εισφορών, με αποτέλεσμα να επιβαρύνονται υπέρμετρα οι φορείς που λειτουργούν σε δυσμενείς συνθήκες ρευστότητας.

2.2.3. Ανεπάρκεια δικλίδων διασφάλισης της συμμόρφωσης των υπόχρεων φορέων προς ένταξη στο σύστημα πληρωμών μέσω Ε.Α.Π.

Η ένταξη των υπόχρεων φορέων στο σύστημα πληρωμών μέσω της Ε.Α.Π. κατά τα πρώτα έτη λειτουργίας της επαφίετο ουσιαστικά στις ενέργειες των φορέων αυτών, χωρίς να ελέγχεται πρακτικά ο βαθμός ανταπόκρισης στην ανωτέρω υποχρέωση. Αυτό διαφοροποιήθηκε μόνο μετά την τροποποίηση των διατάξεων του ν.3845/2010 και την προσθήκη της υποχρέωσης απογραφής (και κατ' επέκταση ένταξής τους στην Ε.Α.Π.) των αμειβόμενων από τους Φ.Γ.Κ. που περιλαμβάνονται στο οικείο Μητρώο Φ.Γ.Κ. της ΕΛ.ΣΤΑΤ..²⁵

Έκτοτε, η ένταξη των φορέων που περιλαμβάνονται στο Μητρώο αυτό παρακολουθείται από την Ε.Α.Π., η οποία απευθύνει έγγραφες οχλήσεις προς τους μη συμμορφούμενους. Στο σημείο αυτό επισημαίνεται ότι η δημοσίευση του σχετικού στατιστικού Μητρώου, το οποίο επικαιροποιείται ανά τρίμηνο, λαμβάνει χώρα με πολύμηνη καθυστέρηση ως προς το μήνα αναφοράς – χαρακτηριστικά αναφέρουμε

²⁵ ν. 4389/2016 (ΦΕΚ Α' 94 /27.05.2016)

ότι το Μητρώο για τους μήνες Δεκέμβριο 2016, Μάρτιο και Ιούνιο 2017 δημοσιεύτηκε μόλις τον Νοέμβριο του 2017.

Με αυτά τα δεδομένα, εντοπίστηκαν περιπτώσεις σημαντικής απόκλισης μεταξύ του χρόνου υποχρέωσης προς ένταξη και της οριστικής πραγματοποίησής της, καθώς και περιπτώσεις μη συμμόρφωσης έως και την ημερομηνία διενέργειας του ελέγχου. Συγκεκριμένα, κατά το χρόνο πραγματοποίησης του ελέγχου (με ημερομηνία αναφοράς την 26/10/2017), 25 φορείς με αμειβόμενο προσωπικό, οι οποίοι περιλαμβάνονταν στο Μητρώο Φ.Γ.Κ. της ΕΛ.ΣΤΑΤ. (Σεπτεμβρίου 2016), βρίσκονταν ακόμη σε διαδικασία ένταξης στο σύστημα πληρωμών της Ε.Α.Π., ενώ ακόμη 8 παρέμειναν εκτός, είτε γιατί αμφισβητούν την ένταξή τους στο Μητρώο,²⁶ είτε γιατί έχει ανασταλεί η ένταξή τους με δικαστική απόφαση,²⁷ είτε γιατί ισχυρίζονται ότι εξαιρούνται εκ του νόμου,²⁸ είτε γιατί εν τέλει εξαιρέθηκαν²⁹.

Περαιτέρω, από την επισκόπηση του χρόνου ένταξης των επιμέρους φορέων διαχρονικά, διαπιστώθηκε ότι, παρόλο που ήδη από τις σχετικές διατάξεις προβλεπόταν η ένταξη στο σύστημα πληρωμών της Ε.Α.Π. για τους Ο.Τ.Α. α' βαθμού από τους πρώτους μήνες του 2011, αυτή πραγματοποιήθηκε σταδιακά σε βάθος διετίας (έως και τον 4^ο/2013), με χαρακτηριστική την περίπτωση του Δήμου Τήλου, του οποίου η ένταξη πραγματοποιήθηκε ένα χρόνο αργότερα, τον 3^ο/2014. Επίσης, ενδεικτική είναι και η περίπτωση των Ειδικών Λογαριασμών Κονδυλίων Έρευνας, των οποίων η ένταξη κατέστη υποχρεωτική με τον ν.4389/2016 (ΦΕΚ Α' 94 / 27-5-2016) αλλά πραγματοποιήθηκε σταδιακά μέχρι και τον 3^ο/2017, με εξαίρεση τον ΕΛΚΕ της 1^{ης} ΥΠΕ Αττικής, ο οποίος εντάχθηκε τελικά ακόμη αργότερα, τον 8^ο/2017.

Επισημαίνεται ότι στις ανωτέρω περιπτώσεις δεν επιβλήθηκαν οι προβλεπόμενες από το νόμο κυρώσεις³⁰. Σε αυτό συντέλεσε η πολυετής καθυστέρηση έκδοσης της σχετικής Κ.Υ.Α. ΕΑΠ2013118ΕΞ2017, με την οποία καθιερώθηκε η διαδικασία επιβολής κυρώσεων για τους φορείς που δεν καταβάλλουν τις πάσης φύσεως

²⁶ (1) Ίδρυμα της Βουλής των Ελλήνων για τον Κοινοβουλευτισμό και τη Δημοκρατία, (2) Μεσογειακό Αγρονομικό Ινστιτούτο Χανίων.

²⁷ (1) ΔΕΥΑ Σύρου, (2) ΔΕΥΑ Μίνωα Πεδιάδας.

²⁸ (1) Ταμείο Χρηματοπιστωτικής Σταθερότητας, (2) Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας Ελληνικού Δημοσίου, (3) Ταμείο Εγγυήσεων Καταθέσεων και Επενδύσεων.

²⁹ Βουλή των Ελλήνων.

³⁰ της παρ. 1.δ του άρθρου δεύτερου του ν.3845/2010, όπως ισχύει

αποδοχές και πρόσθετες αμοιβές του προσωπικού τους μέσω του συστήματος πληρωμών της Ε.Α.Π..

2.2.4. Ανεπάρκεια εσωτερικών δικλίδων για τη διασφάλιση της ορθότητας και της έγκαιρης πραγματοποίησης της διαγραφής αρχείου μισθοδοσίας

Η διαδικασία της διαγραφής τόσο από το πληροφοριακό σύστημα της Γ.Γ.Π.Σ. όσο και το αντίστοιχο της ΔΙΑΣ Α.Ε. στηρίζεται στην ανταλλαγή μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου. Συγκεκριμένα, η εκτέλεση των σχετικών ενεργειών (λήψη αιτήματος διαγραφής από τον φορέα, αποστολή αιτήματος στη ΔΙΑΣ Α.Ε., καταχώριση της διαγραφής στη βάση δεδομένων, ενημέρωση από τη ΔΙΑΣ Α.Ε. σε περίπτωση αδυναμίας εκτέλεσης της διαγραφής, ενημέρωση του φορέα για την υλοποίηση ή μη της διαγραφής) ανάγεται στην αρμοδιότητα ενός εκ των υπαλλήλων της Ε.Α.Π., ο οποίος ορίζεται σε εβδομαδιαία βάση ως υπεύθυνος χειριστής του κεντρικού λογαριασμού ηλεκτρονικής αλληλογραφίας της Ε.Α.Π..

Η ακολουθούμενη διαδικασία αποδυναμώνει την αξιοπιστία του συστήματος εσωτερικών δικλίδων και δυσχεραίνει τη δυνατότητα παρακολούθησης και άντλησης πληροφοριών σχετικά με τη ροή των πληρωμών.

Η ως άνω περιγραφόμενη διαδικασία απαιτεί στενή παρακολούθηση της αλυσίδας των ανταλλασσόμενων μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου, προκειμένου αφενός να πραγματοποιούνται εγκαίρως όλες οι απαιτούμενες ενέργειες από τα ενδιαφερόμενα μέρη (Ε.Α.Π., ΔΙΑΣ) και αφετέρου, να είναι εφικτός ο εντοπισμός των υπαλλήλων που έχουν εμπλακεί σε κάθε στάδιο της διαδικασίας. Επίσης, κατά αυτόν τον τρόπο καθίσταται δυσχερής η συσχέτιση των εν λόγω διαγραφών με εκείνες που έχουν αποτυπωθεί στην αντίστοιχη ηλεκτρονική εφαρμογή του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π. και κατά συνέπεια δεν διασφαλίζεται η ορθότητα και η αξιοπιστία των παρεχόμενων πληροφοριών προς τους εμπλεκόμενους φορείς.

Σημειωτέον ότι η υφιστάμενη διαδικασία, όπως άλλωστε διαφαίνεται και από τα επισυναπτόμενα των απαντήσεων (επί των προκαταρτικών ελεγκτικών ευρημάτων) του φορέα σχετικά έγγραφα (αντίγραφα εκτυπώσεων ηλεκτρονικής αλληλογραφίας με την έγκριση της Δ/ντριας της Αρχής) ενέχει αδυναμίες σε διοικητικό επίπεδο, όπως είναι η πρωτοκόλληση των αιτημάτων διαγραφής σε μεταγενέστερη ημερομηνία και η μη προσωποποιημένη χρήση του κεντρικού e-mail.

2.2.5. Αδυναμίες στον έλεγχο και στην παρακολούθηση τήρησης των διατάξεων που διέπουν τις αποδοχές των υπαλλήλων που τελούν σε διαθεσιμότητα ή αργία.

Εντοπίστηκαν αδυναμίες όσον αφορά τον έλεγχο που διενεργεί η Ε.Α.Π. επί των αποδοχών των υπαλλήλων που τελούν σε διαθεσιμότητα ή αργία κατ' εφαρμογή των διατάξεων του ν.4092/2012. Σύμφωνα με την παρ. 1γ του άρθρου δεύτερου του ν.3845/2010, όπως το τέταρτο εδάφιο αυτής αντικαταστάθηκε με το άρθρο 14 ν.4180/2013 (ΦΕΚ Α' 18) η Ε.Α.Π. υποχρεούται για τους παραπάνω υπαλλήλους να ελέγχει τις αποδοχές που αποστέλλει η εκκαθαρίζουσα αρχή και να τις συγκρίνει με τις αντίστοιχες της προηγούμενης μισθολογικής περιόδου από εκείνη κατά την οποία τέθηκαν σε διαθεσιμότητα ή αργία. Σε περίπτωση δε που από τον έλεγχο προκύψει ότι δεν έχουν διενεργηθεί οι νόμιμες περικοπές, η Ε.Α.Π. περαιτέρω υποχρεούται να προβαίνει σε έκτακτη προσωρινή παρακράτηση αποδοχών, σύμφωνα με τα οριζόμενα στην Κ.Υ.Α. ΕΑΠ2002440ΕΞ2012, όπως τροποποιήθηκε από την ΕΑΠ2003094ΕΞ2013 όμοια (ήτοι, παρακράτηση του 25% των συνολικών ακαθάριστων αποδοχών της εκάστοτε τρέχουσας μισθολογικής περιόδου, εάν διαπιστωθεί ότι αυτές υπερβαίνουν το 75% των αντίστοιχων του προηγούμενου μήνα από εκείνον κατά τον οποίο ο υπάλληλος τέθηκε σε διαθεσιμότητα ή αργία). Σημειώνεται πάντως ότι δεν έχει εκδοθεί μεταγενέστερη Κ.Υ.Α. που να ενσωματώνει τις νεότερες διατάξεις που διέπουν τις αποδοχές αργίας (πλέον καταβάλλεται το ήμισυ των αποδοχών).

Οι ακολουθούμενες ενέργειες από πλευράς Ε.Α.Π. συνίστανται στην εκτέλεση ερωτημάτων στο μηχανογραφικό σύστημα, ανά τύπο αρχείου (ανάλογα με τον χρόνο πληρωμής), τα οποία επιστρέφουν κάθε φορά ένα πλήθος μισθοδοτούμενων για τους οποίους, σύμφωνα με τις παραμέτρους που έχουν τεθεί κεντρικά από το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, διαφαίνεται ότι δεν έχουν πραγματοποιηθεί οι προβλεπόμενες περικοπές. Για τους μισθοδοτούμενους αυτούς, ο αρμόδιος υπάλληλος της Ε.Α.Π. λαμβάνει μία βεβαίωση από τους εκκαθαριστές ότι έχουν γίνει οι νόμιμες περικοπές, τα έγγραφα αυτά καταχωρούνται σε ένα προσωπικό αρχείο για παρακολούθηση και με αυτόν τον τρόπο ολοκληρώνεται η διαδικασία από πλευράς Ε.Α.Π., χωρίς να διενεργείται άλλου είδους έλεγχος ή διασταύρωση. Όπως διαπιστώθηκε από την επισκόπηση της παραπάνω διαδικασίας, δεν είναι ευχερής ο εντοπισμός μέσω του μηχανογραφικού συστήματος της ημερομηνίας θέσης σε αργία

ή διαθεσιμότητα, ενώ δεν είναι επίσης ορατά τα κριτήρια που εφαρμόζονται κατά τον (μηχανογραφικό) έλεγχο των περικοπών.

Χωρίς να παραβλέπεται το γεγονός ότι η εκκαθαρίζουσα υπηρεσία είναι εκείνη η οποία ευθύνεται για την ορθή εκκαθάριση της μισθοδοσίας σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις, με σοβαρές κυρώσεις μάλιστα να προβλέπονται για το προσωπικό αυτής σε περίπτωση μη συμμόρφωσης, ωστόσο, δεδομένου ότι ο έλεγχος των αποδοχών αργίας ή διαθεσιμότητας από πλευράς Ε.Α.Π. είναι και ο μοναδικός που προβλέπεται νομοθετικά, ο έλεγχος εκτιμά ότι η συγκεκριμένη αρμοδιότητα ασκείται πλημμελώς, καθώς εξαντλείται στη λήψη βεβαιώσεων από τους εκκαθαριστές, χωρίς περαιτέρω διασταύρωση. Χαρακτηριστικό δε αποτελεί το γεγονός ότι δεν έχει πραγματοποιηθεί καμία περικοπή από πλευράς Ε.Α.Π., στο πλαίσιο της παραπάνω διαδικασίας, πέραν του πρώτου χρόνου θεσμοθέτησής της (2013).

2.2.6 Ανεπάρκεια δικλίδων για την αποφυγή πληρωμών σε αμειβόμενους που δεν έχουν απογραφεί

Οι υπόχρεοι σε απογραφή ορίζονται στο άρθρο 1 της Κ.Υ.Α. 2/37345/004/2010, όπως ισχύει, και οι Διευθύνσεις Διοικητικού / Προσωπικού των φορέων υποχρεούνται να τηρούν τη θεσμοθετημένη διαδικασία για κάθε νεοδιοριζόμενο και με οποιαδήποτε μορφή νέο απασχολούμενο. Κατά την υποβολή των αρχείων μισθοδοσίας για πληρωμή μέσω της Ε.Α.Π., πραγματοποιείται μηχανογραφικός έλεγχος – διασταύρωση στοιχείων με τη βάση δεδομένων του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου. Από τις οικείες δε διατάξεις παρέχεται η δυνατότητα, σε περίπτωση μη ταυτοποίησης, να πραγματοποιούνται οι πληρωμές για έως και τρεις διαδοχικούς μήνες. Παρόλο που μια τέτοια δυνατότητα βρίσκει έρεισμα στην εξυπηρέτηση του μεγάλου πλήθους των φορέων κατά το πρώτο χρονικό διάστημα εφαρμογής της απογραφής, πλέον, μετά και την πάροδο ικανού χρόνου από τη θεσμοθέτηση της σχετικής υποχρέωσης,³¹ δεν κρίνεται σκόπιμη η διατήρησή της.

³¹ τελευταία τροποποίηση των διατάξεων περί υπόχρεων σε απογραφή με την Κ.Υ.Α. ΕΑΠ2003486ΕΞ2013

- Κατά το ελεγχόμενο διάστημα (**α' εξάμηνο 2017**), πραγματοποιήθηκαν πληρωμές μέσω της Ε.Α.Π., από μία έως τρεις φορές, σε συνολικά **5.571 μισθοδοτούμενους**, οι οποίοι μέχρι και την ημερομηνία πραγματοποίησης του ελέγχου (Δεκέμβριος 2017) παραμένουν **εκτός του Μητρώου Ανθρωπίνου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου**. Για τις παραπάνω περιπτώσεις, δεν παρέχεται από το πληροφοριακό σύστημα άμεση δυνατότητα εντοπισμού των περιπτώσεων που ορθά οι αμειβόμενοι δεν περιλαμβάνονται στο Μητρώο, όπως π.χ. στην περίπτωση καταβολής αναδρομικών αποδοχών κατόπιν αποχώρησης από την υπηρεσία, λόγω συνταξιοδότησης ή λύσης της σύμβασης εργασίας.
- Το πλήθος των πληρωμών προς μη απογεγραμμένους (**6.682 πληρωμές, συνολικού ποσού 5,9 εκ. ευρώ**) κατά το ελεγχόμενο διάστημα, αποτελεί ένδειξη μη πλήρους και έγκαιρης συμμόρφωσης των φορέων ως προς το νομοθετικό πλαίσιο που διέπει την απογραφή του προσωπικού της, αποδυναμώνει την εξαγωγή αξιόπιστων στοιχείων λόγω μη ενημέρωσης του Μητρώου Ανθρωπίνου Δυναμικού και κατά αυτόν τον τρόπο ενισχύεται ο κίνδυνος πραγματοποίησης μη νόμιμων πληρωμών σε μη δικαιούχους.
- Δεν παρέχεται από το πληροφοριακό σύστημα η δυνατότητα άντλησης στοιχείων σχετικά με πληρωμές που έχουν διενεργηθεί προς δικαιούχους, οι οποίοι κατά το χρόνο της υποβολής του αρχείου μισθοδοσίας δεν ήταν απογεγραμμένοι αλλά απογράφηκαν μεταγενέστερα, με αποτέλεσμα να μην αποδίδεται πλήρης εικόνα του βαθμού μη (έγκαιρης) συμμόρφωσης των φορέων.

2.2.7. Ενδείξεις υπερβάσεων ανωτάτου ορίου αποδοχών – Αδυναμία εξαγωγής ασφαλών συμπερασμάτων.

Κατά το ελεγχόμενο διάστημα (α' εξάμηνο 2017), διαπιστώθηκε ότι ένα μεγάλο πλήθος μηνιαίων πληρωμών μέσω της Ε.Α.Π. υπερέβησαν το τιθέμενο, από τις διατάξεις των νόμων 4354/2015(ΦΕΚ Α', 176) και 4472/2017(ΦΕΚ Α', 74), ανώτατο όριο αποδοχών που ισχύει για τους λειτουργούς, υπαλλήλους, μισθωτούς με σχέση εργασίας δημοσίου ή ιδιωτικού δικαίου του Δημοσίου.

■ Το πλήθος των πληρωμών αυτών ανήλθε σε 2.464 προς ιατρούς του Ε.Σ.Υ., συνολικού ακαθάριστου ποσού 19,6 εκ. ευρώ και σε 22.810 προς λοιπούς μισθοδοτούμενους (πλην δικαστικών λειτουργών), συνολικού ακαθάριστου ποσού 167 εκ. ευρώ.

■ Με βάση την ανάλυση των εκκαθαρισμένων ποσών, όπως αυτά μπορούν να εξαχθούν από τη βάση δεδομένων της Ε.Α.Π., σε ελάχιστες περιπτώσεις καθίσταται δυνατή η εξαγωγή ασφαλούς συμπεράσματος για τη μη ύπαρξη υπέρβασης του ανωτάτου ορίου αποδοχών. Σε όλες τις υπόλοιπες περιπτώσεις, υπάρχουν ενδείξεις υπερβάσεων, οι οποίες όμως δεν μπορούν να εξακριβωθούν με βεβαιότητα, καθώς

(α) διαφαίνεται η πλημμελής / ελλιπής συμπλήρωση των ενδείξεων αναδρομικότητας στα αρχεία μισθοδοσίας που υποβάλλονται από τους εκκαθαριστές (π.χ. εκκαθαρίζεται πολλαπλές φορές το ίδιο ποσό με την ένδειξη του ίδιου μήνα ενώ πιθανολογείται ότι αφορά περισσότερους μήνες) και

(β) δεν παρέχεται η δυνατότητα προσδιορισμού των αποδοχών εκείνων που κατά νομοθετική πρόβλεψη εξαιρούνται του ανωτάτου ορίου, όπως π.χ. οι αμοιβές από προγράμματα χρηματοδοτούμενα από διεθνείς ή ιδιωτικούς πόρους.

Σε κάθε περίπτωση, δεν υπάρχουν αποτελεσματικές δικλίδες για την άσκηση εποπτείας και ελέγχου ως προς την τήρηση του ανωτάτου ορίου αποδοχών, καθώς τα δεδομένα αμοιβών αποτυπώνονται στο υφιστάμενο πληροφοριακό σύστημα με βάση το μήνα αναφοράς, ο οποίος όμως ταυτίζεται ουσιαστικά με το χρόνο πληρωμής. Με τον τρόπο αυτό, δεν είναι εφικτή η εξαγωγή επαρκών και αξιόπιστων στοιχείων για το σύνολο και το είδος των απολαβών κάθε μισθοδοτούμενου για κάθε δεδομένη χρονική περίοδο απασχόλησης, προκειμένου να ελεγχθεί η τυχόν υπέρβαση των νομίμων ορίων.

2.3. Ανεπάρκεια εσωτερικών δικλίδων διαχείρισης του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π

Τα πληροφοριακά συστήματα παρέχουν διαδραστικές πληροφορίες και δεδομένα, τα οποία συμβάλλουν στην αποτελεσματικότητα, στη διαφάνεια αλλά και στην αποδοτικότητα των παρεχόμενων υπηρεσιών στο δημόσιο τομέα. Η πλήρης και κατάλληλη συλλογή και ταξινόμηση των δεδομένων διευκολύνει την ανάπτυξη πολιτικών και περαιτέρω παρέχουν τη δυνατότητα εντοπισμού και επίλυσης ενδεχόμενων προβλημάτων. Κατά τον έλεγχο των πληροφοριακών εφαρμογών, στις οποίες αποτυπώνονται οι επιμέρους διαδικασίες πληρωμής των αμειβόμενων μέσω Ε.Α.Π., προέκυψαν ορισμένες αδυναμίες που σχετίζονται κυρίως με την καταχώρηση και την παρακολούθηση της πορείας των πληρωμών, καθώς επίσης και με την διακίνηση και αξιοποίηση των αντλούμενων πληροφοριών, οι οποίες παρουσιάζονται αναλυτικά στις επόμενες υποενότητες.

2.3.1. Ελλιπής καταγραφή και παρακολούθηση των διαδικασιών διαγραφής και διαθεσιμότητας των μισθοδοτούμενων υπαλλήλων

Κατά τον έλεγχο παρατηρήθηκαν ορισμένες αδυναμίες στην ηλεκτρονική αποτύπωση και παρακολούθηση της διαδικασίας διαγραφής των μισθοδοτούμενων (είτε ολόκληρου αρχείου /είτε μεμονωμένου υπαλλήλου) καθώς και της καταγραφής και παρακολούθησης των αμοιβών των υπαλλήλων που τίθενται σε διαθεσιμότητα ή αργία.

Συγκεκριμένα, κατά την επισκόπηση της διαδικασίας περιπτώσεων διαθεσιμότητας και αργίας μισθοδοτούμενων υπαλλήλων³² διαπιστώθηκε ότι δεν ήταν εφικτός ο χρονικός προσδιορισμός της ένταξης (ανά περίπτωση) στο εν λόγω καθεστώς περικοπών, ούτε παρέχονταν η δυνατότητα εξαγωγής στατιστικών δεδομένων και άμεσης επαλήθευσης της ορθότητας των απαιτούμενων από το νόμο μισθολογικών περικοπών.

Η εν λόγω αποτύπωση της διαδικασίας παρακολούθησης των αμοιβών των υπαλλήλων που τίθενται σε διαθεσιμότητα ή αργία, δυσχεραίνει την άντληση πληροφοριών και τον ακριβή προσδιορισμό του αριθμού και του κόστους μισθοδοσίας

³² Μέθοδος τυχαίας δειγματοληψίας

των υπαλλήλων που υπάγονται σε αυτό το καθεστώς σε μηνιαία / τριμηνιαία / ετήσια βάση, εξαιτίας της μη ηλεκτρονικής καταγραφής του ιστορικού κάθε υπαλλήλου στην ίδια ή τυχόν σε άλλη διασυνδεδεμένη ηλεκτρονική εφαρμογή.

Η Ε.Α.Π. ωστόσο υποστηρίζει ότι *«μπορεί να καταγραφεί το κόστος των υπαλλήλων που τίθενται σε αργία ή διαθεσιμότητα για τον τρέχοντα μήνα»*. Η δυνατότητα προσδιορισμού των ανωτέρω μεγεθών μόνον κατά τον τρέχοντα μήνα δεν εξυπηρετεί τον σκοπό της Ε.Α.Π., ο οποίος εξειδικεύεται στον έλεγχο των αποδοχών (των ως άνω υπαλλήλων) που αποστέλλει η εκκαθαρίζουσα αρχή και στη σύγκριση αυτών με τις αντίστοιχες της προηγούμενης μισθολογικής περιόδου από εκείνη κατά την οποία τέθηκαν σε διαθεσιμότητα ή αργία.³³ Ο έλεγχος θεωρεί ότι για την ορθή διεξαγωγή του ελέγχου των εν λόγω πληρωμών και την αποφυγή του κινδύνου διενέργειας μη νόμιμων πληρωμών (πχ. λόγω υπολογισμού λανθασμένων περικοπών) απαιτείται διαχρονική συσχέτιση του προσωποποιημένου αρχείου του υπαλλήλου με αντίστοιχα παλαιότερων περιόδων αναφοράς (π.χ. έτος, μήνες).

Επίσης, σε καμία περίπτωση δεν αρκεί η διαβεβαίωση του εκκαθαριστή ότι πραγματοποιήθηκαν οι απαιτούμενες περικοπές βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας, ο αρμόδιος υπάλληλος της Ε.Α.Π. οφείλει σε κάθε περίπτωση να διενεργήσει ουσιαστικό έλεγχο στα σχετικά αρχεία.

Η διαδικασία της διαγραφής διενεργείται με τη χρήση δυο διακριτών ηλεκτρονικών εφαρμογών, (μέσω ηλεκτρονικής αλληλογραφίας και μέσω ειδικής εφαρμογής παρακολούθησης της διαδικασίας του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π.), οι καταχωρήσεις των οποίων δεν είναι διασυνδεδεμένες.

Για την απόκτηση αξιόπιστων πληροφοριών ως προς την ακρίβεια και τη νομιμότητα των διαγραφόμενων αρχείων, απαιτείται η διασταύρωση των στοιχείων της οικείας ηλεκτρονικής εφαρμογής και του περιεχομένου της ηλεκτρονικής αλληλογραφίας μεταξύ Ε.Α.Π., ΔΙΑ.Σ Α.Ε. και του εκκαθαριστή του εκάστοτε φορέα. Η διακριτή αποτύπωση των διαφόρων σταδίων της διαδικασίας διαγραφής, δυσχεραίνει τη διασταύρωση και την επαλήθευση πληροφοριών, (σχετικών με τους λόγους διαγραφής κ.λ.π.) καθώς και την απόκτηση επαρκών διαβεβαιώσεων ως προς την ορθότητα, νομιμότητα και αποτελεσματικότητα της εν λόγω πρακτικής.

³³ παρ. 1γ του άρθρου δεύτερου του ν. 3845/2010, η οποία προστέθηκε με την παρ. 1 του άρθ. 3 της ΠΝΠ 12/12-12-2012 και τροποποιήθηκε με το άρθ. 14 του ν. 4180/2013.

Επιπλέον, κατά την επισκόπηση της εν λόγω διαδικασίας διαπιστώθηκε, ότι η ανεύρεση της αλληλογραφίας η οποία σχετίζεται με μια συγκεκριμένη διαγραφή, λαμβανομένου υπόψη του μεγάλου πλήθους της αλληλογραφίας της Ε.Α.Π.,³⁴ είναι εξαιρετικά χρονοβόρα, ενώ ελλοχεύει πάντοτε ο κίνδυνος απώλειας /διαγραφής (ακούσια /ή και εξ αμελείας) μηνυμάτων ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

Εκ των ανωτέρω συνάγεται ότι με αυτές τις πολύπλοκες και χρονοβόρες πρακτικές παρακολούθησης των περιπτώσεων διαθεσιμότητας και διαγραφής αρχείων, δυσχεραίνεται η σύνθεση και η συλλογή αξιόπιστων πληροφοριών που αφορούν στον άμεσο εντοπισμό ενδεχόμενων ανακολουθιών και παρατυπιών και εν συνεχεία δεν παρέχονται επαρκείς διαβεβαιώσεις ως προς την ορθότητα και τη νομιμότητα των πραγματοποιηθεισών πληρωμών.

2.3.2. Μη επαρκής προστασία της ασφάλειας, της εγκυρότητας και της εμπιστευτικότητας των πληροφοριών

Κατά την επιτόπια επισκόπηση που διενεργήθηκε στην Ε.Α.Π. διαπιστώθηκε ότι στους σταθμούς εργασίας υπήρχε εικονίδιο της εφαρμογής της Ε.Α.Π., όπου δίχως πιστοποίηση (username – password) υπήρχε δυνατότητα εισόδου σ' αυτήν καθώς και τροποποίησης / μεταβολής της κατάστασης (status) κάποιου αρχείου.

Παρόλο που η πολιτική δεοντολογίας/ορθής χρήσης ενός πληροφοριακού συστήματος υπαγορεύει την περιοδική αλλαγή των συνθηματικών πρόσβασης, εντούτοις παρατηρήθηκε ότι οι υπάλληλοι δεν υιοθετούν αυτή την πρακτική. Στην υφιστάμενη έκδοση της εφαρμογής δεν έχει ενσωματωθεί καμία πολιτική πιστοποίησης των τελικών χρηστών (end-users), καθόσον διαπιστώθηκε ότι δεν απαιτούνται κωδικοί ταυτοποίησης χρήστη (credentials- username, password) για την πρόσβαση και τη χρήση των πληροφοριακών συστημάτων και ως εκ τούτου, η πολιτική διαχείρισης κωδικών και συνθηματικών πρόσβασης στο πληροφοριακό σύστημα κρίνεται ανεπαρκής. Κατά αυτόν τον τρόπο, παρέχεται στους τελικούς χρήστες η δυνατότητα καταχώρησης / τροποποίησης δεδομένων δίχως να διασφαλίζεται η αξιοπιστία και η ακρίβεια αυτών, ενώ ελλοχεύει πάντοτε ο κίνδυνος αλλοίωσης, ακόμη

³⁴ Η Ε.Α.Π. εξυπηρετεί την πληρωμή δαπανών μισθοδοσίας και κάθε είδους απολαβών πάσης φύσεως προσωπικού του Δημοσίου και συγκεκριμένα 1542 φορέων και αντιστοιχεί σε ποσοστό της τάξεως του 98% της δημόσιας διοίκησης. (βλ. σχ Πίνακα 1.1.1.: Ένταξη δημόσιων φορέων στο σύστημα πληρωμών της Ε.Α.Π.» της παρούσης).

και απώλειας δεδομένων λόγω επέμβασης τρίτων μη εξουσιοδοτημένων χρηστών. Επιπλέον διαπιστώθηκε ότι δεν διενεργούνται τακτικοί ή έκτακτοι έλεγχοι σχετικά με την έγκαιρη και ορθή ανάθεση των δικαιωμάτων χρηστών.

Ωστόσο, η Ε.Α.Π. στην απάντησή της (επί των προκαταρκτικών ευρημάτων του ελέγχου) αναφέρει ότι πλέον χρησιμοποιείται κωδικός πρόσβασης, γεγονός το οποίο αποκλείει την παρέμβαση τρίτου μη εξουσιοδοτημένου χρήστη. Ωστόσο, πρέπει να διευκρινιστεί, εάν και μετά την υιοθέτηση προσωποποιημένων κωδικών πρόσβασης για τους αρμόδιους υπαλλήλους της Ε.Α.Π., διασφαλίζεται ότι κατά τη διαδικασία αλλαγής *status* κάποιου αρχείου αποθηκεύεται ή όχι και ο κωδικός χρήστη, ο οποίος πραγματοποίησε τη συγκεκριμένη τροποποίηση. Σε περίπτωση που δεν υπάρχει σχετική πληροφόρηση ελλοχεύει πάντοτε ο κίνδυνος αλλοίωσης, ή ακόμα και απώλειας δεδομένων ενός αρχείου και σε καμία περίπτωση δε διασφαλίζεται η μη επέμβαση τρίτων μη πιστοποιημένων χρηστών υπαλλήλων της Ε.Α.Π..

Εφόσον η Ε.Α.Π. υποστηρίζει ότι κατόπιν της διενέργειας του ελέγχου, πραγματοποιήθηκαν οι απαιτούμενες βελτιώσεις για τη διασφάλιση των ηλεκτρονικών δεδομένων που τηρούνται στην Υπηρεσία, οι εν λόγω διορθωτικές ενέργειες θα αποτελέσουν αντικείμενο ελέγχου κατά τη διαδικασία του επανελέγχου από το Ε.Σ., με αντικείμενο τη διαπίστωση του επιπέδου συμμόρφωσης του ελεγχόμενου φορέα με τις συστάσεις του παρόντος ελέγχου.

Η επιχειρησιακή λογική της εφαρμογής καθώς και σχετικά θέματα ασφάλειας και δικαιωμάτων υπάγονται στη διαχείριση της Γ.Γ.Π.Σ. και ως εκ τούτου δεν αξιολογήθηκαν περαιτέρω.³⁵ Αξιοσημείωτο πάντως είναι το γεγονός ότι δύο υπάλληλοι της Γ.Γ.Π.Σ. με διαταγή ημερησίας απόσπασης παρέχουν επιτοπίως (*on-site*) υπηρεσίες υποστήριξης στους χρήστες της Ε.Α.Π. και διαθέτουν εργαλεία (SQL developers) και κωδικούς πρόσβασης με τα οποία μπορούν να αλληλεπιδρούν απευθείας με την κεντρική βάση δεδομένων της εφαρμογής στο κέντρο υπολογιστών της Γ.Γ.Π.Σ. Το εύρος και το είδος των δικαιωμάτων αλληλεπίδρασης με τη βάση είναι άγνωστο (μπορεί να απαντηθεί μόνο από τον κεντρικό διαχειριστή της αντίστοιχης βάσης δεδομένων στη Γ.Γ.Π.Σ.) και η συνετή χρήση της εφαρμογής καθίσταται επισφαλής, γεγονός τα οποία αποδυναμώνουν την εγκυρότητα και την αξιοπιστία των διακινούμενων πληροφοριών.

³⁵ Ενδεχομένως η εν λόγω διαδικασία να αποτελέσει μελλοντικό αντικείμενο ελέγχου του Ε.Σ., στελεχωμένου από ομάδα ελεγκτών με εξειδικευμένες γνώσεις πληροφορικής.

Συνοψίζοντας τα ανωτέρω, ανακύπτουν με ιδιαίτερη έμφαση τα εξής:

(α) η πλημμελής τήρηση των αρχών της λογοδοσίας και της διαφάνειας στη δράση της Ε.Α.Π.,

(β) η απουσία σχεδιασμού, υλοποίησης και εποπτείας ενός πληροφοριακού συστήματος, το οποίο θα διασφαλίζει ότι η διακίνηση των απαιτούμενων δεδομένων οδηγεί σε πληροφορίες που χαρακτηρίζονται ως ασφαλείς³⁶ και αξιόπιστες.

2.3.3. Μη ορθή χρήση του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (e-mail)

Στο πλαίσιο εκπλήρωσης των στόχων της Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης η χρήση ψηφιακών εφαρμογών διακίνησης πληροφοριών είναι πλέον ευρέως διαδεδομένη ως τακτική επικοινωνίας στους φορείς της Δημόσιας Διοίκησης και όλοι οι υπάλληλοι διεκπεραιώνουν τις αρμοδιότητές τους, αξιοποιώντας τα οφέλη του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου για τη βελτίωση των παρεχόμενων υπηρεσιών, εξαλείφοντας έτσι τη γραφειοκρατία, τις καθυστερήσεις, τις παρερμηνείες και άλλα παρεμφερή προβλήματα τα οποία χαρακτηρίζουν το Δημόσιο Τομέα.

Ο εξυπηρετητής ηλεκτρονικής αλληλογραφίας (e-mail server) της Ε.Α.Π. στεγάζεται σε άλλο κτίριο του Γ.Λ.Κ. για τη διαχείριση του οποίου είναι υπεύθυνη η υπηρεσία πληροφορικής του Γ.Λ.Κ. Η επικοινωνία της Ε.Α.Π. και η ανταλλαγή πληροφοριών με όλους τους εμπλεκόμενους υπαλλήλους και φορείς, πραγματοποιείται με αποστολή e-mail από τον κεντρικό λογαριασμό ηλεκτρονικής αλληλογραφίας της Ε.Α.Π.. Το συγκεκριμένο λογαριασμό χρεώνεται προς χρήση σε εβδομαδιαία βάση ένας υπάλληλος της Ε.Α.Π., κατόπιν απόφασης της Διεύθυνσης.

Η εναλλαγή υπαλλήλου - χρήστη του κεντρικού ηλεκτρονικού ταχυδρομείου της Ε.Α.Π., σε εβδομαδιαία βάση, δεν αποτελεί την καλύτερη πρακτική για τη διασφάλιση της διαφάνειας και της ομαλής διακίνησης των πληροφοριών /εγγράφων τόσο μεταξύ των υπαλλήλων της Ε.Α.Π. όσο και μεταξύ Ε.Α.Π. και των εμπλεκόμενων φορέων. Επιπλέον, η υιοθέτηση της ως άνω πρακτικής επικοινωνίας, όχι μόνο δυσχεραίνει τη διαδικασία μετάδοσης (καθυστερήσεις, παρανοήσεις κ.ο.κ) έγκυρων και αξιόπιστων πληροφοριών, αλλά επίσης αναδεικνύει την ελλιπή αξιοποίηση των διαθέσιμων τεχνολογικών εργαλείων.

³⁶ Δηλαδή διαθέτουν τις επιμέρους ιδιότητες της εμπιστευτικότητας, της ακεραιότητας και της διαθεσιμότητας.

2.3.4. Σημαντικές καθυστερήσεις κατά τη διαδικασία συλλογής, επεξεργασίας και εξαγωγής ηλεκτρονικών δεδομένων

Κατά τον έλεγχο διαπιστώθηκε ότι οι ηλεκτρονικές διαδικασίες για τη συλλογή, σύνθεση και ανάλυση των δεδομένων είναι εξαιρετικά χρονοβόρες και ανεπαρκείς.

Συγκεκριμένα, κατά το στάδιο συλλογής στοιχείων, απαραίτητων τόσο στο προκαταρκτικό όσο και στο κυρίως στάδιο των ελεγκτικών εργασιών, σημειώθηκαν σημαντικές καθυστερήσεις λόγω αδυναμίας διασύνδεσης των ηλεκτρονικών δεδομένων και εξαγωγής των ζητηθέντων, απαραίτητων για την ομαλή διεκπεραίωση του ελέγχου, στοιχείων από το πληροφοριακό σύστημα.

Οι υπεύθυνοι της Ε.Α.Π ανέφεραν ότι οι εν λόγω καθυστερήσεις οφείλονται στον μεγάλο όγκο δεδομένων που συγκεντρώνεται στον εξυπηρετητή βάσης ηλεκτρονικών δεδομένων (server) της Γ.Γ.Π.Σ., η σύνθεση και η συλλογή των οποίων, βάσει των εξειδικευμένων κριτηρίων αναζήτησης που ζητήθηκαν από την Ομάδα Ελέγχου, απαιτούσαν σημαντικό χρόνο και πολύπλοκες ηλεκτρονικές διεργασίες, οι οποίες δεν ήταν δυνατό να αποφευχθούν.

Σημειώνεται ότι, η Ε.Α.Π. δεν διαθέτει δικό της ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, που να παράγει στατιστικά στοιχεία, αλλά τα αντλεί από τη βάση δεδομένων της Γ.Γ.Π.Σ..

Ωστόσο η ομάδα ελέγχου θεωρεί ότι σε ορισμένες περιπτώσεις οι διαπιστωθείσες καθυστερήσεις, ήταν εν μέρει αδικαιολόγητες, καθόσον οι πληροφορίες, που ζητήθηκαν σε κάθε περίπτωση, έπρεπε να ήταν άμεσες και πρόσφορες σε κάθε ενδιαφερόμενο φορέα.

Ενδεχομένως οι ως άνω καθυστερήσεις οφείλονται σε μεγάλο βαθμό στην ελλιπή και ίσως ακατάλληλη συλλογή και ταξινόμηση μεγάλου όγκου δεδομένων ή ακόμα και στην αδυναμία ηλεκτρονικής διασύνδεσης των εφαρμογών των δύο «πυλώνων» λειτουργίας του πληροφοριακού συστήματος του ελεγχόμενου φορέα.

Οι ως άνω αδυναμίες με τη σειρά τους δυσχεραίνουν περαιτέρω την ανάπτυξη πολιτικών διαχείρισης πληροφοριών με βάση τα υπάρχοντα στοιχεία και περιορίζουν τη δυνατότητα εντοπισμού και επίλυσης προβλημάτων στη ροή των διαδικασιών διενέργειας πληρωμών, ενώ ακόμη αναδεικνύουν την ατελέσφορη / ή μη ενδεδειγμένη χρήση των διαθέσιμων τεχνολογικών εργαλείων.

3. Συστάσεις Ελέγχου

Στο κεφάλαιο αυτό παρουσιάζονται συστάσεις για την υιοθέτηση μέτρων με στόχο την ενδυνάμωση του ρόλου της Ε.Α.Π. και για την αποδοτικότερη και αποτελεσματικότερη λειτουργία της.

Οι εν λόγω συστάσεις αφορούν στη θεραπεία των αδυναμιών, ελλείψεων, παραλείψεων και ζητημάτων συμμόρφωσης που εντοπίστηκαν κατά τον έλεγχο και αναλύονται στη συνέχεια του παρόντος κεφαλαίου, οι οποίες εξειδικεύονται στις ακόλουθες γενικές κατηγορίες/ τομείς:

- (α) Χρηστή Δημοσιονομική Διαχείριση
- (β) Ενδυνάμωση εσωτερικών δικλίδων Διοίκησης
- (γ) Ενδυνάμωση εσωτερικών δικλίδων διαχείρισης του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π.
- (δ) Στενή συνεργασία και ψηφιακή διασύνδεση των εμπλεκόμενων, με τη διαδικασία πληρωμής, Δημόσιων φορέων

3.1. Συστάσεις για τη Χρηστή Δημοσιονομική Διαχείριση

Η Ε.Α.Π., ως φορέας επιπέδου Διεύθυνσης του Υπουργείου Οικονομικών, για την επίτευξη της εκπλήρωσης των σκοπών της, είναι αναγκαίο πολλές φορές να συνεργαστεί ή να προκαλέσει και να δεχτεί τις επιδράσεις τόσο του εποπτεύοντος Υπουργείου όσο και άλλων εμπλεκόμενων στον έλεγχο Υπουργείων. Επίσης, λειτουργεί εντός ενός στενού κανονιστικού πλαισίου, το οποίο χρήζει διευκρινίσεων, προσθηκών και βελτιώσεων. Οι τροποποιήσεις αυτές είναι απαραίτητες, δεδομένου ότι η Ε.Α.Π. ασκεί τη δράση της κατά δέσμια αρμοδιότητα και όχι σύμφωνα με τη διακριτική της ευχέρεια. Με την υιοθέτηση των συστάσεων / μέτρων που ακολουθούν στις επόμενες υποενότητες, προσδοκάται ότι θα ενδυναμωθεί ο ρόλος της και θα είναι αποδοτικότερη η δράση της.

3.1.1. Εφαρμογή προβλεπόμενων κυρώσεων σε μη συμμορφούμενους φορείς

Η Κ.Υ.Α. Ε.Α.Π. 2003118 ΕΞ 2017 (ΦΕΚ Β'2490/19.7.2017) παραπέμπει στην παρ. 1.δ' του άρθρου δεύτερου του ν. 3845/2010.³⁷ Στην εν λόγω παράγραφο προβλέπεται μια σειρά ενεργειών που λαμβάνουν από κοινού οι Υπουργοί Οικονομικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης σε περίπτωση που οι φορείς παρεκκλίνουν από το σύστημα πληρωμής της Ε.Α.Π. Σύμφωνα με την προαναφερόμενη Κ.Υ.Α., η Ε.Α.Π. με τη διαπίστωση ότι ένας φορέας δεν καταβάλλει τη μισθοδοσία του προσωπικού του μέσω του συστήματος πληρωμών της, εισηγείται στον Υπουργό Οικονομικών μια σειρά μέτρων, με τα οποία επιβάλλονται κυρώσεις προς τον μη συμμορφούμενο φορέα.

Εναπόκειται επομένως τόσο στην ίδια την Ε.Α.Π. όσο και στα αρμόδια Υπουργεία να προβαίνουν στις απαιτούμενες κάθε φορά ενέργειες, σύμφωνα με τις αρμοδιότητές τους, προκειμένου να κατοχυρώνεται η αποτελεσματικότητα των σχετικών διατάξεων και να εξασφαλίζεται η μέγιστη δυνατή συμμόρφωση. Τυχόν εμφιλοχώρηση εξαιρέσεων και ανοχή ή παροχή χρονικών παρατάσεων θα κάμψουν τη δραστηριότητα του μέτρου καθιστώντας το απρόσφορο και μη αποτελεσματικό.

3.1.2. Καθορισμός ειδικών κριτηρίων ένταξης και εξαίρεσης φορέων από το σύστημα πληρωμών της Ε.Α.Π.

Δεδομένης της διαπίστωσης ότι υπάρχουν φορείς του Δημοσίου που εξαιρέθηκαν από την υποχρέωση ένταξης της μισθοδοσίας του προσωπικού τους στο σύστημα πληρωμών της Ε.Α.Π. καθώς και άλλοι των οποίων η ένταξη αμφισβητείται για λόγους ερμηνείας των οικείων νομοθετικών διατάξεων, καθίσταται αναγκαία η αποσαφήνιση και κωδικοποίηση των διατάξεων που αφορούν στο κανονιστικό πλαίσιο περί υποχρέωσης ένταξης στο σύστημα πληρωμών μέσω Ε.Α.Π., προκειμένου να προκύπτουν αδιαμφισβήτητα και αιτιολογημένα οι όποιες εξαιρέσεις.

³⁷ ν.3845/2010 «Μέτρα για την εφαρμογή του μηχανισμού στήριξης της ελληνικής οικονομίας από τα κράτη-μέλη της Ζώνης του ευρώ και το Διεθνές Νομισματικό Ταμείο»

3.1.3. Ενίσχυση της λογοδοσίας και διαφάνειας

Για την επίτευξη των σκοπών που προωθούνται μέσω της λειτουργίας της Ε.Α.Π. και για λόγους διαφάνειας και επαρκέστερης εποπτείας της δράσης της, κρίνεται απαραίτητη η καταγραφή και αποτύπωση στοιχείων και πληροφοριών που θα ήταν εξαιρετικά χρήσιμες για την αξιολόγηση και την αναθεώρηση της ακολουθούμενης πολιτικής ως προς το σύστημα αμοιβών και εν γένει του συστήματος διαχείρισης του ανθρώπινου δυναμικού του δημοσίου τομέα.

Στο πλαίσιο αυτό, προτείνεται στο Υπουργείο Οικονομικών να εξετάσει τη θεσμοθέτηση υποχρέωσης υποβολής τακτικών αναφορών σχετικά με τις δραστηριότητες και επιδόσεις της Ε.Α.Π., καθώς και δημοσιοποίησης³⁸ στατιστικών στοιχείων και συγκεντρωτικών οικονομικών μεγεθών στην ιστοσελίδα της, σχετικών με:

- (α) τη συμμόρφωση ή μη των προς ένταξη φορέων,
- (β) την επιβολή κυρώσεων,
- (γ) το κόστος μισθοδοσίας ανά τύπο και κατηγορία πληρωμών,
- (δ) την πληρωμή μη απογεγραμμένων (κόστος, τύπος και είδος πληρωμών),
- (ε) κάθε επιμέρους χρήσιμη πληροφορία στο πλαίσιο τήρησης των αρχών της διαφάνειας, της ενίσχυσης της λογοδοσίας και της υποβοήθησης του στρατηγικού σχεδιασμού της μισθολογικής πολιτικής.

³⁸ Σύμφωνα με το Γενικό Κανονισμό Προστασίας Δεδομένων.

3.1.4. Εξειδίκευση διαδικασιών για τη διενέργεια διασταυρώσεων και την αποτροπή μη νόμιμων πληρωμών

Στο άρθρο 50 του π.δ/τος 142/2017 αναφέρεται, μεταξύ άλλων, ότι στις αρμοδιότητες της Ε.Α.Π. περιλαμβάνεται η διενέργεια διασταυρώσεων και παροχή στοιχείων σε φορείς για την αποτροπή μη νόμιμων πληρωμών. Απαιτείται επομένως η αρμόδια υπηρεσία του ΥΠ.ΟΙΚ. να μεριμνήσει για την άμεση έκδοση εγκύκλιων οδηγιών, ώστε να αποκρυσταλλωθούν οι ενέργειες που θα πρέπει να εκτελεί η Ε.Α.Π. και να διαρθρωθεί περαιτέρω η μεθοδολογία και οι διαδικασίες που η τελευταία θα ακολουθεί, ώστε να εντοπίζονται περιπτώσεις μη νόμιμων πληρωμών.

Το εννοιολογικό πλαίσιο της ορθής πληρωμής καταλαμβάνει ότι η πληρωμή θα διενεργείται σε ορισμένο χρόνο προς τον πραγματικό δικαιούχο, ότι οι κρατήσεις θα είναι σύμφωνες με το θεσμικό πλαίσιο, τυχόν αυξήσεις ή μειώσεις στις απολαβές, θα αιτιολογούνται πλήρως και δεν θα συντελείται υπέρβαση του τιθέμενου, κατά περίπτωση, ανωτάτου ορίου αποδοχών.

3.1.5 Κατάργηση δυνατότητας πληρωμής μη απογεγραμμένων

Σύμφωνα με το ισχύον κανονιστικό πλαίσιο, παρέχεται επί του παρόντος η δυνατότητα καταβολής αμοιβών, μέχρι τρεις φορές, σε φυσικά πρόσωπα που δεν περιλαμβάνονται στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου. Δικαιολογητική βάση της ελαστικής αυτής πρόβλεψης αποτελεί η δυνατότητα αποζημίωσης, π.χ. υπό τη μορφή καταβολής αναδρομικών αποδοχών, δικαιούχων, οι οποίοι δεν είναι πια υπάλληλοι απασχολούμενοι στο Δημόσιο ή στον ευρύτερο δημόσιο τομέα (όπως λ.χ. συνταξιούχοι, συμβασιούχοι ορισμένου χρόνου κ.ο.κ.), αλλά απασχολήθηκαν για κάποιο χρονικό διάστημα και ως εκ τούτου απεγράφησαν και είναι νόμιμοι δικαιούχοι των οικείων απολαβών.

Ωστόσο, για την αποφυγή διενέργειας μη νόμιμων πληρωμών σε μη δικαιούχους, κρίνεται επιβεβλημένη η τροποποίηση του σχετικού κανονιστικού πλαισίου που διέπει τη λειτουργία της Ε.Α.Π., προκειμένου να καταργηθεί ολοσχερώς η δυνατότητα πληρωμής σε μη απογεγραμμένους στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου.

Επιπροσθέτως, συστήνεται η δημιουργία διακριτής ηλεκτρονικής πλατφόρμας για την παρακολούθηση των μη απογεγραμμένων στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου (αποχωρησάντων από την Υπηρεσία λόγω σύνταξης ή λήξης σύμβασης) από την αρμόδια υπηρεσία του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Εναλλακτικά προτείνεται η ηλεκτρονική αποτύπωση της κατάστασης (status) των ως άνω δικαιούχων στην υφιστάμενη ηλεκτρονική εφαρμογή.

3.1.6. Ορθολογική κατανομή και αξιοποίηση του προσωπικού

Για τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας της Ε.Α.Π. επισημαίνεται ότι πρέπει να γίνει άμεση αντιστοίχιση του καθηκοντολογίου και του προσοντολογίου που καταρτίστηκε από το ΥΠ.ΟΙΚ, σύμφωνα με τις διατάξεις του π.δ/τος 142/2017, για την ορθολογική κατανομή του προσωπικού της Αρχής μεταξύ των τμημάτων αυτής.

Κατ' αυτό τον τρόπο, η άρτια στελέχωση τόσο των Διευθύνσεων και Τμημάτων, με αρμοδιότητες σαφώς προσδιορισμένες, αποτελούν εχέγγυο για την ορθή και αποτελεσματική λειτουργία της υπηρεσίας με απώτερο σκοπό την εξυπηρέτηση του δημόσιου συμφέροντος και τη βέλτιστη αξιοποίηση των ανθρωπίνων πόρων, με βάση την επαγγελματική εμπειρία και τα ιδιαίτερα προσόντα έκαστου απασχολούμενου, δεδομένης της αδυναμίας προσλήψεων, λόγω της οικονομικής κατάστασης στην οποία βρίσκεται η χώρα.

3.2 Συστάσεις για την Ενίσχυση των Εσωτερικών Δικλίδων Διοίκησης

Στην παρούσα ενότητα παρουσιάζονται προτάσεις σχετικές με την ενδυνάμωση των εσωτερικών δικλίδων των επιμέρους διαδικασιών που εφαρμόζει η Ε.Α.Π., κατά την εκτέλεση του έργου της. Οι προτεινόμενες ενέργειες αποσκοπούν όχι μόνο στην αντιμετώπιση των αδυναμιών που εντοπίστηκαν, αλλά κυρίως στην περαιτέρω βελτίωση των διαδικασιών σε όλα τα στάδια λειτουργίας της Ε.Α.Π., για τη διασφάλιση της εύρυθμης και αποτελεσματικής δράσης της, και την αρτιότερη εκτέλεση του σκοπού της, οι οποίες παρουσιάζονται αναλυτικά στις επόμενες υποενότητες.

3.2.1. Ανάπτυξη εσωτερικών δικλίδων διασταύρωσης στοιχείων για την αποτροπή μη νόμιμων και κανονικών πληρωμών.

Για την ουσιαστική ενδυνάμωση του ρόλου της Ε.Α.Π. προς την κατεύθυνση της αποτροπής μη νόμιμων και κανονικών πληρωμών που διενεργούνται μέσω αυτής, κρίνεται επιβεβλημένη η διεύρυνση των δυνατοτήτων της χρησιμοποιούμενης από την Ε.Α.Π. ηλεκτρονικής εφαρμογής, με την ανάπτυξη κατάλληλων εργαλείων για τον εντοπισμό δυνητικά εσφαλμένων καταχωρίσεων σε πραγματικό χρόνο (π.χ. καθιέρωση κατώτερων – ανώτατων αποδεκτών τιμών βάσει μισθολογίου, σύγκριση αποδοχών της ίδιας κατηγορίας εκάστου μισθοδοτούμενου από μήνα σε μήνα, σύγκριση αποδοχών μεταξύ μισθοδοτούμενων της ίδιας μισθολογικής βαθμίδας κ.λ.π.).

Επιπροσθέτως, είναι αναγκαία η εξασφάλιση, κατά την υποβολή αρχείων μισθοδοσίας, της πλήρους και ορθής συμπλήρωσης κρίσιμων πεδίων, όπως είναι ο χρόνος αναφοράς σε περίπτωση καταβολής αναδρομικών αμοιβών, καθώς και η συσχέτιση των αρχείων μισθοδοσίας που υποβάλλονται από διαφορετικούς φορείς για τον ίδιο μισθοδοτούμενο. Με τον τρόπο αυτό, θα καθίσταται εφικτή η συγκέντρωση αξιόπιστων στοιχείων μισθοδοσίας απολογιστικά, γεγονός που θα λειτουργούσε συμπληρωματικά και βοηθητικά προς τους φορείς που πραγματοποιούν ελέγχους διασταύρωσης χωρίς η διεύρυνση αυτή να εκφεύγει από το πλαίσιο αρμοδιοτήτων της Ε.Α.Π..

Εξάλλου, σχετική αναγκαιότητα προκύπτει ήδη από τον επανακαθορισμό των αρμοδιοτήτων των Τμημάτων της Ε.Α.Π., όπως περιγράφονται στο νέο Οργανισμό του ΥΠ.ΟΙΚ. (π.δ. 142/2017), οπότε και ρητά προστέθηκε η αρμοδιότητα διενέργειας διασταυρώσεων και παροχής στοιχείων σε φορείς για την αποτροπή μη νόμιμων πληρωμών.

3.2.2. Σχεδιασμός διαδικασίας επαλήθευσης οφειλών προς ασφαλιστικούς φορείς

Για τη διασφάλιση της ορθής και έγκαιρης απόδοσης των ασφαλιστικών εισφορών μισθοδοσίας, την αποτελεσματική παρακολούθηση των σχετικών υποχρεώσεων και την επίλυση των προβλημάτων που μπορεί να ανακύπτουν από την εκτός Ε.Α.Π. καταβολή αυτών, προτείνεται η καθιέρωση διαδικασίας επαλήθευσης των οφειλόμενων ασφαλιστικών εισφορών, πριν την απόδοσή τους, μέσω της

διασύνδεσης του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π. με τις αντίστοιχες ηλεκτρονικές πλατφόρμες των φορέων κοινωνικής ασφάλισης.

Με τον τρόπο αυτό θα καθίσταται εφικτή σε πραγματικό χρόνο η ταυτοποίηση των σχετικών οφειλών, ενώ θα μπορούσε παράλληλα να διερευνηθεί η δυνατότητα καθιέρωσης αυτόματης διαδικασίας συμψηφισμού ή επιστροφής εισφορών.

3.2.3. Εντατικοποίηση ενεργειών ένταξης φορέων στο σύστημα πληρωμών μέσω Ε.Α.Π.

Για την επίτευξη του μέγιστου ποσοστού ένταξης φορέων στο σύστημα πληρωμών μέσω της Ε.Α.Π. και την αποφυγή των φαινομένων καθυστέρησης ή μη συμμόρφωσης, συστήνεται η συνεχής παρακολούθηση από την Ε.Α.Π. των υπόχρεων προς ένταξη φορέων με κάθε πρόσφορο τρόπο (*επί του παρόντος η διενεργούμενη διασταύρωση με το Μητρώο Φ.Γ.Κ. της ΕΛ.ΣΤΑΤ. παρά τα όποια μειονεκτήματα – π.χ. αμφισβήτηση φορέων για την συμπερίληψή τους σε αυτό, καθυστέρηση στη δημοσίευση επικαιροποιημένων στοιχείων κλπ. - κρίνεται επαρκής*).

Η εντατικοποίηση των ενεργειών ενημέρωσης των υπόχρεων προς ένταξη φορέων και η συστηματική υλοποίηση από την Ε.Α.Π. των απαιτούμενων ενεργειών για την επιβολή των προβλεπόμενων κυρώσεων σε περιπτώσεις μη συμμόρφωσης αποτελούν ενδεδειγμένες δράσεις. Περαιτέρω, προτείνεται η δημοσιοποίηση των στοιχείων των μη ενταγμένων φορέων στην ιστοσελίδα της Ε.Α.Π., γεγονός που θα αποτελούσε δυνητικά ισχυρό αποτρεπτικό παράγοντα φαινομένων μη συμμόρφωσης.

3.2.4. Επανασχεδιασμός της διαδικασίας διαγραφής αρχείων μισθοδοσίας

Για την ενίσχυση της αξιοπιστίας του συστήματος εσωτερικών δικλίδων για τη διασφάλιση της ορθότητας και έγκαιρης πραγματοποίησης της διαγραφής αρχείων μισθοδοσίας, συστήνεται η αναθεώρηση της ακολουθούμενης διαδικασίας, με την εφαρμογή αυστηρότερων διοικητικών διαδικασιών. Οι προτεινόμενες ενέργειες περιλαμβάνουν τη λεπτομερή καταγραφή των ακολουθητέων διαδικασιών, τήρηση αρχείου υπευθύνων χρηστών (*εφόσον εξακολουθεί να γίνεται χρήση του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου για τη διαχείριση των αιτημάτων διαγραφής*), έγκαιρη πρωτοκόλληση των αιτημάτων και ισχυρή διασφάλιση για την τήρηση αντιγράφων ασφαλείας ηλεκτρονικού ταχυδρομείου.

Κατά την άποψη της Ομάδας Ελέγχου, ωστόσο, κρίνεται ως αποτελεσματικότερη η διενέργεια όλων των σταδίων της διαγραφής μέσω του ενιαίου πληροφοριακού συστήματος, συμπεριλαμβανομένων του αιτήματος του φορέα για διαγραφή αρχείου, της επικύρωσης από την Ε.Α.Π. (με προσωποποιημένους κωδικούς χρήστη) καθώς και ενδεχομένως της σχετικής επιβεβαίωσης από τη ΔΙΑΣ. Α.Ε. Με τον τρόπο αυτό θα διασφαλίζεται η δυνατότητα ολοκληρωμένης παρακολούθησης των διαγραφών και η άμεση εξαγωγή αξιόπιστων στοιχείων για τη ροή των πληρωμών.

3.2.5. Βελτίωση των διαδικασιών ελέγχου επί των αποδοχών υπαλλήλων που τελούν σε διαθεσιμότητα ή αργία.

Κατά την άποψη της Ομάδας Ελέγχου, προκειμένου να είναι εφικτός και αποτελεσματικός ο θεσμοθετημένος έλεγχος από πλευράς Ε.Α.Π. επί των αποδοχών των υπαλλήλων που τελούν σε διαθεσιμότητα ή αργία, θα έπρεπε αφενός να βελτιωθεί η απεικόνιση των πληροφοριών που αντλούνται από το πληροφοριακό σύστημα, και αφετέρου οι διασταυρώσεις και επαληθεύσεις να πραγματοποιούνται πάντοτε στη βάση των πραγματικών μισθολογικών στοιχείων.

Αντίθετα με την ακολουθούμενη σήμερα πρακτική, η οποία περιορίζεται στη λήψη βεβαίωσης από τον εκκαθαριστή ότι πραγματοποιήθηκαν οι απαιτούμενες περικοπές βάσει της ισχύουσας νομοθεσίας, ο αρμόδιος υπάλληλος της Ε.Α.Π. *οφείλει σε κάθε περίπτωση να διενεργήσει ουσιαστικό έλεγχο επί της ακρίβειας και της ορθότητας των σχετικών αρχείων, προβαίνοντας στην επαλήθευση της ορθότητας των βεβαιώσεων έστω και δειγματοληπτικά.*

3.2.6 Αξιοποίηση πληροφοριών αποχωρησάντων από το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου.

Η Ε.Α.Π. βρίσκεται σε συνεργασία με την αρμόδια υπηρεσία για την εφαρμογή του Μητρώου Ανθρώπινου Δυναμικού του Ελληνικού Δημοσίου, ήτοι το Τμήμα Ολοκληρωμένου Πληροφοριακού Συστήματος (ΟΠΣ) Ανθρώπινου Δυναμικού και Στατιστικών Αναλύσεων της Διεύθυνσης Προγραμματισμού και Ανάπτυξης Ανθρώπινου Δυναμικού, η οποία υπάγεται στη Γενική Διεύθυνση Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης. Σκοπός της συνεργασίας είναι η προώθηση τροποποίησης της σχετικής διάταξης για τη μείωση ή το μηδενισμό του προβλεπόμενου τρίμηνου διαστήματος για το οποίο

δύνανται μη απογεγραμμένοι να αμείβονται μέσω Ε.Α.Π. Ωστόσο δεν έχει ακόμη εξευρεθεί λύση για την πληρωμή τακτικών υπαλλήλων που αποχωρούν από το δημόσιο καθώς και εργαζόμενων με συμβάσεις ιδιωτικού δικαίου ορισμένου χρόνου, μετακλητών κλπ., στους οποίους οφείλονται αποδοχές μετά τη λύση της υπαλληλικής τους σχέσης ή μετά τη λήξη της σύμβασής τους.

Έως ότου επιλυθούν τα ανωτέρω, προτείνεται ο εμπλουτισμός των εφαρμοζόμενων κριτηρίων κατά τη διασταύρωση με το Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού, προκειμένου να εντοπίζονται και να επισημαίνονται ειδικά οι περιπτώσεις εκείνες που δικαιολογούν την πληρωμή, ήτοι μισθοδοτούμενων που είχαν μεν απογραφεί κατά το χρόνο απασχόλησής τους αλλά έχουν διαγραφεί κατά το χρόνο πληρωμής (π.χ. συσχέτιση του χρόνου αναφοράς των ετεροχρονισμένων πληρωμών από το αρχείο μισθοδοσίας, με το χρόνο απασχόλησης, όπως θα προκύπτει από το Μητρώο).

Περαιτέρω, η Ομάδα Ελέγχου θεωρεί ότι είναι απαραίτητη η ανεύρεση μεθόδων αξιοποίησης του ιστορικού από τη βάση της απογραφής, προκειμένου να είναι εφικτός ο εντοπισμός ενδεχόμενων μη νόμιμων πληρωμών.

3.2.7. Εισαγωγή δικλίδων για τον εντοπισμό υπερβάσεων του ανωτάτου ορίου αποδοχών.

Για την αντιμετώπιση του προβλήματος εξαγωγής συμπερασμάτων σχετικά με την υπέρβαση ή μη του ισχύοντος ανωτάτου ορίου αποδοχών, απαιτείται αφενός η ορθή και αναλυτική συμπλήρωση των αρχείων μισθοδοσίας αφετέρου ο εμπλουτισμός αυτών με ειδικότερες πληροφορίες για το είδος των πληρωμών (όπως π.χ. οι εξαιρούμενες του πλαφόν αμοιβές, το έτος αναφοράς αυτών), οι οποίες προς το παρόν δεν υποστηρίζονται και σε κάθε περίπτωση εμπíπτουν στην ευθύνη των εκκαθαριστών.

Σε κάθε περίπτωση, η εισαγωγή επιπλέον δικλίδων ασφαλείας θα απαιτηθεί υποχρεωτικά, προκειμένου άλλωστε να ασκούνται αποτελεσματικά οι νέες; αρμοδιότητες³⁹ του Τμήματος Β' - Διασταυρώσεων και Παροχής Στοιχείων, οι οποίες μεταξύ άλλων περιλαμβάνουν τη διενέργεια διασταυρώσεων και παροχή αξιόπιστων στοιχείων σε φορείς για την αποτροπή μη νόμιμων πληρωμών. Η δε εξαγωγή σε

³⁹Άρθρο 50, π.δ./τος 142/2017 (ΦΕΚ Α' 181)

συστηματική βάση σχετικών στοιχείων από την Ε.Α.Π. και η διάθεσή τους προς κάθε ενδιαφερόμενο δημόσιο φορέα θα συνέβαλλε ουσιαστικά στον εντοπισμό των αμοιβών που καταβάλλονται καθ' υπέρβαση των νόμιμων ορίων.

3.3. Συστάσεις για την ενδυνάμωση των εσωτερικών δικλίδων διαχείρισης του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π.

Στην παρούσα ενότητα παρουσιάζονται προτάσεις για την υποβοήθηση του έργου της Ε.Α.Π., σχετικές με την ανάπτυξη πολιτικών διαχείρισης των ηλεκτρονικών πληροφοριών για τις οποίες συστήνεται κατάλληλη συνεννόηση και συνεργασία με την αρμόδια υπηρεσία της Γ.Γ.Π.Σ., με κύριο στόχο τον έγκαιρο εντοπισμό και την επίλυση προβλημάτων στη ροή των διαδικασιών διενέργειας πληρωμών, για την ενδυνάμωση των εσωτερικών δικλίδων του πληροφοριακού συστήματος και την αξιοποίηση των σύγχρονων τεχνολογικών εργαλείων, οι οποίες εξειδικεύονται στις υποενότητες που ακολουθούν.

3.3.1. Ορθή αποτύπωση και διεκπεραίωση των διαδικασιών διαγραφής και διαθεσιμότητας των μισθοδοτούμενων υπαλλήλων

Από την επιτόπια επισκόπηση της διαδικασίας του ελέγχου των περικοπών στις αποδοχές των υπαλλήλων που τελούν σε διαθεσιμότητα/αργία, διαπιστώθηκε ότι δεν ήταν καταρχήν εφικτή η άντληση της απαραίτητης πληροφόρησης από το πληροφοριακό σύστημα, προκειμένου να μπορεί ο αρμόδιος υπάλληλος της Ε.Α.Π. να εντοπίζει και να επαληθεύει με αξιόπιστο τρόπο το χρόνο έναρξης του ειδικού αυτού καθεστώτος και τις αποδοχές του αντίστοιχου χρονικού διαστήματος, συγκρινόμενες με τις τρέχουσες. Η Ομάδα Ελέγχου θεωρεί ότι για την ορθή διεξαγωγή από την Ε.Α.Π. του προβλεπόμενου ελέγχου των σχετικών πληρωμών και την αποφυγή του κινδύνου διενέργειας μη νόμιμων πληρωμών (πχ. λόγω υπολογισμού λανθασμένων περικοπών) απαιτείται διαχρονική συσχέτιση του προσωποποιημένου αρχείου του υπαλλήλου με αντίστοιχα παλαιότερων περιόδων αναφοράς (π.χ. έτος, μήνες).

Στη συνέχεια, σχετικά με τη διαπίστωση της Ομάδας Ελέγχου περί αδυναμίας σύνθεσης και συλλογής πληροφοριών που αφορούν στην αποτύπωση της διαδικασίας διαγραφής αρχείων μισθοδοσίας και την παρακολούθηση αυτής σε δύο ξεχωριστές εφαρμογές (ηλεκτρονικό ταχυδρομείο και ΟΠΣ Ε.Α.Π.) σημειώνεται ότι οι σχετικές

διευκρινήσεις της Ε.Α.Π. δεν ήταν επαρκής. Η Ομάδα Ελέγχου εξακολουθεί να θεωρεί ότι κάθε στάδιο του ιστορικού της διαδικασίας της διαγραφής πρέπει να αποτυπώνεται σε μια εφαρμογή ή έστω σε διασυνδεδεμένες ηλεκτρονικές εφαρμογές, από τη σύνδεση των οποίων θα καθίσταται εφικτή η απόκτηση όσο το δυνατόν περισσότερων πληροφοριών σε εύλογο χρόνο, η ενίσχυση της αξιοπιστίας, ακρίβειας και της πληρότητας των εν λόγω αρχείων, ενώ σε κάθε περίπτωση θα παρέχεται η δυνατότητα άμεσης επεξεργασίας, ανάλυσης και εξαγωγής σχετικών αναφορών (reports).

3.3.2. Επαρκής προστασία της ασφάλειας, της εγκυρότητας και της εμπιστευτικότητας των πληροφοριών

Για την ενίσχυση της ασφάλειας των διακινούμενων ηλεκτρονικών πληροφοριών και προς αποφυγή ενδεχόμενων κινδύνων αλλοίωσης, ακόμη και απώλειας δεδομένων λόγω επέμβασης τρίτων μη εξουσιοδοτημένων χρηστών προτείνεται η ενδυνάμωση των δικλίδων προστασίας και ασφάλειας των δικαιωμάτων των χρηστών μέσω της χρήσης εξατομικευμένων και ισχυρών κωδικών ταυτοποίησης και συνθηματικών πρόσβασης στο πληροφοριακό σύστημα, σε συνεργασία με την αρμόδια υπηρεσία της Γ.Γ.Π.Σ.

Σε κάθε περίπτωση και σύμφωνα με την πολιτική της Γ.Γ.Π.Σ. απώτερο στόχο της Ε.Α.Π. πρέπει να αποτελέσει ο σχεδιασμός, και η διαχείριση ενός ολοκληρωμένου πληροφοριακού συστήματος, το οποίο θα διασφαλίζει ότι η διακίνηση ηλεκτρονικών δεδομένων οδηγεί σε ηλεκτρονικές πληροφορίες που χαρακτηρίζονται ως *ασφαλείς και αξιόπιστες*.

3.3.3. Εξορθολογισμός της πολιτικής διαχείρισης του ηλεκτρονικού ταχυδρομείου (e-mail)

Δεδομένης της διαπίστωσης περί υιοθέτησης από την Ε.Α.Π. μιας μη βέλτιστης πρακτικής χρήσης του κεντρικού ηλεκτρονικού ταχυδρομείου της, η Ομάδα Ελέγχου προτείνει όπως οι υπάλληλοι αποκτήσουν καθημερινή πρόσβαση στο ηλεκτρονικό ταχυδρομείο, γεγονός το οποίο αφενός θα ενισχύσει περαιτέρω τη συνεργασία τους με τους ενταγμένους, στο σύστημα της Ε.Α.Π., φορείς και συνεργάτες και αφετέρου και θα διασφαλίσει τη διαφάνεια, την αξιοπιστία και την αύξηση της ταχύτητας μετάδοσης των πληροφοριών.

Η απευθείας πρόσβαση και απόκτηση χρήσιμων πληροφοριών θα ενεργοποιούσε περαιτέρω τους υπαλλήλους της Ε.Α.Π. σε αντικείμενα που διενεργούνται παράλληλα με τα καθήκοντά τους, για την άμεση διεκπεραίωση των καθηκόντων τους. Εν τούτοις, προτείνεται η δημιουργία ενός ενιαίου λογαριασμού ηλεκτρονικής αλληλογραφίας και η παράλληλη δημιουργία ατομικών λογαριασμών χρηστών, με τη χρήση εξατομικευμένων και ισχυρών κωδικών ταυτοποίησης και συνθηματικών πρόσβασης, για την βέλτιστη αξιοποίηση των δυνατοτήτων των διαθέσιμων τεχνολογικών εργαλείων και την αναβάθμιση της ποιότητας των παρεχόμενων υπηρεσιών.

Εξάλλου, η εφαρμογή ενός σύγχρονου μοντέλου ηλεκτρονικής επικοινωνίας με δυνατότητα άμεσης πρόσβασης όλων των υπαλλήλων σ' αυτό, βάσει του «ρόλου εργασίας» τους μειώνει τις εσωτερικές διοικητικές δυσλειτουργίες και τον όγκο εργασιών της Διοίκησης, η οποία δεν είναι επιπλέον υποχρεωμένη να αντιμετωπίζει τις συνέπειες της ενδεχόμενης αναποτελεσματικής επικοινωνίας (λ.χ. ενδεχόμενες καθυστερήσεις, παρανοήσεις απώλειες δεδομένων κ.ο.κ.), και κατά συνέπεια επιτυγχάνεται η ομαλή διακίνηση των πληροφοριών /εγγράφων τόσο μεταξύ των υπαλλήλων της Ε.Α.Π. όσο και μεταξύ Ε.Α.Π. και λοιπών εμπλεκόμενων φορέων.

Σε κάθε περίπτωση, η ενδεδειγμένη /προσθήκουςα χρήση των τεχνολογιών πληροφορικής από όλους τους υπαλλήλους της δημόσιας διοίκησης και η αξιοποίηση των νέων τεχνολογικών εργαλείων, καθίσταται αναγκαία ενόψει εφαρμογής των νέων διατάξεων για την Εθνική Ψηφιακή Στρατηγική.

3.3.4. Επιτάχυνση των διαδικασιών συλλογής, επεξεργασίας και εξαγωγής ηλεκτρονικών δεδομένων

Δεδομένου ότι, η Ε.Α.Π. δε διαθέτει δικό της ολοκληρωμένο πληροφοριακό σύστημα, που να παράγει στατιστικά στοιχεία, αλλά τα αντλεί από τη βάση δεδομένων της Γ.Γ.Π.Σ., η ευθύνη της σχετικά με τις καθυστερήσεις που εντοπίστηκαν κατά τη διαδικασία συλλογής, επεξεργασίας και εξαγωγής ηλεκτρονικών δεδομένων, περιορίζεται στα τιθέμενα, από τις οικείες διατάξεις, όρια των αρμοδιοτήτων της και εν συνεχεία εξειδικεύεται στην επεξεργασία και αξιοποίηση των τηρούμενων στοιχείων .

Ωστόσο δεν ήταν δικαιολογημένη η καθυστέρηση παροχής πληροφοριών που αφορούσαν ξεκάθαρα στην εσωτερική διαχείριση της Ε.Α.Π., οι οποίες θα έπρεπε να ήταν (όπως λ.χ. το Διάγραμμα Ροής Διαδικασιών Πληρωμής μέσω Ε.Α.Π.) άμεσες και πρόσφορες σε κάθε ενδιαφερόμενο φορέα.

Εκ των ανωτέρω εκτεθέντων συνάγεται ότι η Ε.Α.Π. οφείλει σε κάθε περίπτωση να εργαστεί από κοινού με την αρμόδια υπηρεσία του Γ.Γ.Π.Σ., για τη δημιουργία κατάλληλων και πρόσφορων εργαλείων, ώστε να καθίσταται εφικτή η εξαγωγή έγκυρων και αξιόπιστων τυποποιημένων αναφορών (reports) σε εύλογο χρόνο.

Επίσης, οι καθυστερήσεις αυτές δύναται να αποφευχθούν εάν η Ε.Α.Π., σε συνεργασία με τους δύο αποσπασμένους υπαλλήλους της Γ.Γ.Π.Σ. προβεί στις απαιτούμενες ενέργειες για τη απόκτηση εξειδικευμένων πληροφοριών, σχετικών με το έργο της Ε.Α.Π., για την κατάρτιση στατιστικών πινάκων, είτε αναφορών σε τακτά χρονικά διαστήματα.

Σε κάθε περίπτωση, τίθεται υπόψη του ελεγχόμενου φορέα και του εποπτεύοντος Υπουργείου ότι ο σχεδιασμός του νέου πληροφοριακού συστήματος⁴⁰ της Ε.Α.Π. πρέπει να προσανατολιστεί προς την ενίσχυση της λογοδοσίας και της διαφάνειας στη δράση της και προς την εξυπηρέτηση των στόχων της εθνικής δημοσιονομικής πολιτικής.

3.4. Στενή συνεργασία και ψηφιακή διασύνδεση των εμπλεκόμενων, με τη διαδικασία πληρωμής, φορέων

Η εκπόνηση ενός στρατηγικού σχεδιασμού για την αποδοτική και αποτελεσματική ψηφιακή διασύνδεση των δημόσιων υπηρεσιών, αποτελεί βασική προτεραιότητα της σύγχρονης δημοσιονομικής διακυβέρνησης. Η δυνατότητα συνεργασίας μεταξύ διαφόρων δημόσιων φορέων με έναν ομοιογενή και αποτελεσματικό τρόπο με σκοπό την επίτευξη κοινών στόχων, η οποία περιλαμβάνει το διαμοιρασμό της πληροφορίας που εμπλέκεται στις λειτουργικές τους διαδικασίες, υλοποιείται μέσω της σύνδεσης των πληροφοριακών συστημάτων τους.

Στο πλαίσιο αυτό και δεδομένου του επικείμενου εκσυγχρονισμού του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π.⁴¹ η Ομάδα Ελέγχου θεωρεί ότι καθίσταται επιτακτική η άμεση συνεννόηση και η στενή συνεργασία όλων των εμπλεκόμενων, με την διαδικασία καταβολής πληρωμών, δημόσιων φορέων.

Στη συνέχεια παρουσιάζονται επιγραμματικά ορισμένες προτάσεις του ελέγχου σχετικές με την ανταλλαγή στοιχείων και πληροφοριών μεταξύ του Υπουργείου

⁴⁰ Γ' Φάση Ε.Α.Π.

⁴¹ Υπενθυμίζεται ότι, ο διαγωνισμός για την ανάδειξη αναδόχου για την αναβάθμιση του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π., βρίσκεται στο στάδιο της κατακύρωσης και ανάδειξης τελικού μειοδότη.

Οικονομικών και των συναρμόδιων Υπουργείων κ.λ.π. φορέων, των οποίων η συνεργασία και η διαλειτουργικότητα των πληροφοριακών συστημάτων τους, δύναται να συμβάλλει στην επίλυση των διαπιστωθεισών αδυναμιών στις διαδικασίες άντλησης πληροφοριών, επαλήθευσης και ελέγχου των στοιχείων και δεδομένων που τηρούνται στην Ε.Α.Π με τρίτες πηγές. Οι εν λόγω προτάσεις κατηγοριοποιούνται με βάση τις ενέργειες που οφείλει να προβεί κάθε εμπλεκόμενος φορέας ανάλογα με τη φύση, την αρμοδιότητα και το ρόλο που διαδραματίζει στην ασκούμενη μισθολογική πολιτική των αμειβόμενων από το Δημόσιο Τομέα.

3.4.1. Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων του Υπουργείου Οικονομικών

Δεδομένου ότι η μηχανογραφική υποστήριξη της Ε.Α.Π. διενεργείται από τη Γ.Γ.Π.Σ., είναι αναγκαία η εμπλοκή της Γ.Γ.Π.Σ. σε όλες τις απαιτούμενες παρεμβάσεις που προτείνονται και άπτονται του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π. Οι παρεμβάσεις αυτές συνοψίζονται παρακάτω:

- Ακριβής αποτύπωση κάθε επιμέρους σταδίου των διαδικασιών διαγραφής και διαθεσιμότητας / αργίας στο πληροφοριακό σύστημα της Ε.Α.Π. και δυνατότητα άμεσης επαλήθευσης των στοιχείων μισθοδοσίας έκαστου υπαλλήλου (αιτιολογία περικοπών και διαγραφής, ιστορικό, ύψος περικοπών κ.ο.κ).
- Εφαρμογή των δικλίδων προστασίας και ασφάλειας των δικαιωμάτων των χρηστών με τη χρήση εξατομικευμένων και ισχυρών κωδικών ταυτοποίησης και συνθηματικών πρόσβασης στο πληροφοριακό σύστημα.
- Διενέργεια τακτικών ή/ και έκτακτων ελέγχων συμμόρφωσης των υπαλλήλων με την πολιτική της Γ.Γ.Π.Σ. για τη διαχείριση και ανανέωση των κωδικών πρόσβασης στο πληροφοριακό σύστημα, καθώς και ενεργοποίηση του μηχανισμού αυτόματου κλειδώματος των τερματικών Η/Υ.
- Δημιουργία κατάλληλων και πρόσφορων εργαλείων, ώστε να είναι εφικτή η εξαγωγή έγκυρων και αξιόπιστων τυποποιημένων αναφορών (reports) σε εύλογο χρόνο. Οι αναφορές αυτές θα αναφέρονται σε στατιστικά στοιχεία, αναγκαία για την παρακολούθηση των επιμέρους κατηγοριών του μισθοδοτικού κόστους.
- Δημιουργία εργαλείων προειδοποίησης (alarm) σε περιπτώσεις εντοπισμού ανακολουθιών στις καταχωρίσεις στα αρχεία μισθοδοσίας (π.χ. πληρωμή μη

απογεγραμμένου, καταβολή συνόλου αποδοχών σε υπάλληλο που τελεί σε διαθεσιμότητα κ.λ.π.).

- Διασύνδεση του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π. με τις αντίστοιχες ηλεκτρονικές πλατφόρμες / εφαρμογές των φορέων κοινωνικής ασφάλισης (λ.χ. Ε.Φ.Κ.Α.).
- Συνεργασία με την αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης για τη δημιουργία ειδικής ηλεκτρονικής εφαρμογής καταγραφής και παρακολούθησης των πάσης φύσεως απολαβών των μη απογεγραμμένων στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου και τη διασύνδεσή της με το πληροφοριακό σύστημα της Ε.Α.Π..
- Ενσωμάτωση όλων των σταδίων της διαγραφής αρχείων μισθοδοσίας (υποβολή αιτήματος, ενημέρωση της ΔΙΑΣ ΑΕ) σε μία εφαρμογή του υφιστάμενου πληροφοριακού συστήματος (όχι μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου), κατόπιν συνεργασίας με τη Γ.Γ.Π.Σ.
- Επιτάχυνση ενεργειών για την άμεση ηλεκτρονική διασύνδεση του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π. με το πληροφοριακό σύστημα του Ε.Σ..

3.4.2. Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης

Το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, ως αρμόδιο μεταξύ άλλων για όλα τα ζητήματα της απογραφής του ανθρώπινου δυναμικού του Δημοσίου, απαιτείται να μεριμνήσει για τα ακόλουθα

- Πιστή και άμεση εφαρμογή της Κ.Υ.Α. ΕΑΠ/2003118/ΕΞ2017/17 περί ρύθμισης θεμάτων εφαρμογής των διατάξεων της παρ. 1.δ. του άρθρου δεύτερου του ν.3845/2010.
- Δημιουργία διακριτής ηλεκτρονικής πλατφόρμας για την παρακολούθηση των μη απογεγραμμένων στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου (αποχωρησάντων από την Υπηρεσία λόγω σύνταξης ή λήξης σύμβασης) από την αρμόδια Υπηρεσία του Υπουργείου, είτε τροποποίηση της κατάστασης (status) των ως άνω δικαιούχων.
- Στο πλαίσιο της προαναφερόμενης σύστασης κρίνεται σκόπιμη η άμεση επικοινωνία και συνεργασία με την Ε.Α.Π. και τη Γ.Γ.Π.Σ., για τη ηλεκτρονική

διασύνδεση της προτεινόμενης διακριτής ηλεκτρονικής εφαρμογής παρακολούθησης των μη απογεγραμμένων.

3.4.3. Ενιαίος Φορέας Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.)

Για την αντιμετώπιση προβλημάτων που ανακύπτουν από τη μη ταυτοποίηση των οφειλόμενων ασφαλιστικών εισφορών με τις αποδιδόμενες, είναι αναγκαία η συνεργασία και ανταλλαγή των απαιτούμενων διαδραστικών πληροφοριών μεταξύ των αρμόδιων υπηρεσιών, για το σχεδιασμό και τη λειτουργία των παραμέτρων διασύνδεσης των πληροφοριακών συστημάτων της Ε.Α.Π. και του Ε.Φ.Κ.Α..

4. Απαντήσεις επί των συστάσεων του ελέγχου

Το Ε.Σ. υπέβαλε με το υπ' αριθ. πρωτ. 35470/23-05-2018 την παρούσα έκθεση με τα παραρτήματα της, στη Διοίκηση της Ενιαίας Αρχής Πληρωμής και τους λοιπούς, άμεσα εμπλεκόμενους με τον έλεγχο, φορείς, ήτοι τις αρμόδιες διευθύνσεις των Υπουργείων Οικονομικών και Διοικητικής Ανασυγκρότησης, καθώς επίσης και τη Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων και τον Ενιαίο Φορέα Κοινωνικής Ασφάλισης (Ε.Φ.Κ.Α.). Οι απαντήσεις του ελεγχόμενου και των λοιπών φορέων παρατίθενται αναλυτικά στους Πίνακες Συστάσεων που περιλαμβάνονται στο ΠΑΡΑΡΤΗΜΑ VI της παρούσης και παρουσιάζονται συνοπτικά στη συνέχεια.

Οι επισημάνσεις και οι συστάσεις της Ομάδας Ελέγχου έγιναν στο σύνολό τους αποδεκτές από τον ελεγχόμενο φορέα, σύμφωνα με την ΕΑΠ 45/5-06-2018 απαντητική επιστολή της Προϊσταμένης της Διεύθυνσης. Η Διοίκηση του φορέα δεσμεύεται για την ανάληψη πρωτοβουλιών και ενεργειών αναφορικά με την εντατικοποίηση των προσπαθειών ένταξης των υπόχρεων φορέων και την επιβολή των προβλεπόμενων κυρώσεων στους μη συμμορφούμενους, τη διατύπωση συστάσεων προς τους εκκαθαριστές για την ορθή και πλήρη συμπλήρωση των υποβαλλόμενων αρχείων μισθοδοσίας καθώς επίσης και την ισχυροποίηση των δικλίδων προστασίας και ασφάλειας των δικαιωμάτων των χρηστών του πληροφοριακού συστήματος (χρήση ατομικών κωδικών ταυτοποίησης, καταγραφή ενεργειών των χρηστών, αυτόματο κλείδωμα προσωπικών υπολογιστών).

Περαιτέρω, η Διοίκηση του φορέα αναφέρει ότι έχουν ήδη ολοκληρωθεί οι ενέργειες αναφορικά με την κατανομή του προσωπικού της Αρχής στα νέα τμήματα αυτής, με βάση συγκεκριμένα περιγράμματα θέσεων εργασίας καθώς και η υλοποίηση νέου πλαισίου επικοινωνίας μέσω ηλεκτρονικού ταχυδρομείου με διαβαθμισμένα επίπεδα ασφαλείας.

Επιπλέον, αποδέχεται την ανάγκη βελτίωσης των διαδικασιών ελέγχου των αποδοχών των υπαλλήλων που τελούν σε καθεστώς αργίας, με άμεσο ορίζοντα υλοποίησης, ωστόσο αναφέρει ότι θα επιδιωχθεί, σε συνεργασία με την αρμόδια Διεύθυνση του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης, η αναθεώρηση του νομοθετικού πλαισίου, προκειμένου να αρθεί η συγκεκριμένη ελεγκτική αρμοδιότητα της Ε.Α.Π. και αυτή να ασκείται αποκλειστικά από τη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων.

Επιπροσθέτως, αναφορικά με την πληρωμή σε αμειβόμενους που δεν περιλαμβάνονται στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου, η Διοίκηση του φορέα αναφέρει ότι, σε συνεργασία με τη Γενική Διεύθυνση Διοίκησης Ανθρώπινου Δυναμικού του Υπουργείου Διοικητικής Ανασυγκρότησης, θα προωθηθεί άμεσα τροποποίηση του νομοθετικού πλαισίου για κατάργηση της δυνατότητας πληρωμής μη απογεγραμμένων και αντικατάσταση αυτής με δυνατότητα άπαξ πληρωμής αποχωρησάντων από την Υπηρεσία λόγω συνταξιοδότησης ή λήξης της σύμβασης εργασίας. Η διεκπεραίωση αυτών των πληρωμών προτείνεται να γίνεται μέσω ειδικού τύπου πληρωμής και τα σχετικά στοιχεία να αποστέλλονται στη Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων για την άσκηση του κατ' αρμοδιότητά της ελέγχου.

Το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης, μέσω της Γενικής Διεύθυνσης Ανθρώπινου Δυναμικού Δημοσίου Τομέα, επί του αυτού θέματος αναφέρει ότι η παρακολούθηση των μη απογεγραμμένων και ανενεργών υπαλλήλων δύναται να υποστηριχθεί από την υφιστάμενη ηλεκτρονική εφαρμογή της απογραφής, με ορισμένες τροποποιήσεις. Όσον αφορά δε την καταβολή αποδοχών σε υπαλλήλους, πέραν του ενός μηνός από την αποχώρησή τους, προτείνεται η πληρωμή σε διακριτό αρχείο ή με ξεχωριστή ένδειξη μισθοδοσίας. Για την υλοποίηση των ανωτέρω ωστόσο δεν προσδιορίζονται οι απαιτούμενες ενέργειες από πλευράς Ε.Α.Π. ή / και Γ.Γ.Π.Σ. ούτε δίνεται σαφές χρονοδιάγραμμα υλοποίησης.

Επί των λοιπών θεμάτων που άπτονται των αρμοδιοτήτων του, το Υπουργείο Διοικητικής Ανασυγκρότησης αναφέρει ότι έχει προβεί σε προπαρασκευαστικές ενέργειες για την έκδοση Κ.Υ.Α. για την επιβολή κυρώσεων σε φορείς που δεν έχουν απογραφεί, χωρίς να δεσμεύεται για το ακριβές χρονοδιάγραμμα ολοκλήρωσης, ενώ αναμένεται γνωμοδότηση του Νομικού Συμβουλίου του Κράτους σχετικά με την υποχρέωση ή μη ένταξης ορισμένων αμφισβητούμενου καθεστώτος φορέων, προκειμένου, εφόσον απαιτηθεί, να δρομολογηθούν ενέργειες και κατ' αυτών.

Σχετικά με τα αναφερόμενα από την Ε.Α.Π. για την εμπλοκή της Γενικής Γραμματείας Δημοσιονομικών Ελέγχων, η Ομάδα Ελέγχου επισημαίνει ότι, πέραν της αδιαμφισβήτητης αναγκαιότητας διενέργειας τακτικών και έκτακτων κατασταλτικών ελέγχων από τα αρμόδια όργανα για τη διακρίβωση της νομιμότητας των πληρωμών, είναι σε κάθε περίπτωση επιβεβλημένη η μέγιστη αξιοποίηση των δυνατοτήτων των σύγχρονων τεχνολογικών εργαλείων, προκειμένου μέσω κατάλληλων ηλεκτρονικών διασταυρώσεων να εντοπίζονται έγκαιρα και να αποτρέπονται άμεσα αντικανονικοί

και πλημμελείς χειρισμοί καθώς και φαινόμενα κακοδιαχείρισης και σπατάλης του δημόσιου χρήματος.

Το ΥΠ.ΟΙΚ. απάντησε επί των προτεινόμενων συστάσεων, κατέθεσε τις απόψεις του αναφορικά με τις διαπιστωθείσες αδυναμίες και παραλείψεις στο ισχύον νομοθετικό πλαίσιο και στο σύστημα εσωτερικών δικλίδων διοίκησης της Ε.Α.Π., και ήδη προσανατολίζεται προς την άμεση διευθέτηση ζητημάτων που άπτονται των αρμοδιοτήτων του. Χαρακτηριστικά αναφέρεται ότι δρομολογείται ήδη η θωράκιση του νομοθετικού πλαισίου λειτουργίας της Ε.Α.Π. και η ενδυνάμωση των αρχών της διαφάνειας και της λογοδοσίας στη δράση της, μέσω της άμεσης εφαρμογής κυρώσεων σε μη συμμορφούμενους υπόχρεους προς ένταξη φορείς στην Ε.Α.Π., της σύστασης ομάδας εργασίας για την εκπόνηση εγκύκλιων οδηγιών και ανάπτυξης κατάλληλης μεθοδολογίας για τη διενέργεια των απαιτούμενων, από τις διατάξεις του άρθρου 50 του π.δ/τος 142/2017, διασταυρώσεων επί των διενεργούμενων πληρωμών. Επίσης, προωθείται τροποποίηση του κανονιστικού πλαισίου για την κατάργηση της δυνατότητας πληρωμής υπαλλήλων μη απογεγραμμένων στο Μητρώο Ανθρώπινου Δυναμικού Ελληνικού Δημοσίου.

Σε κάθε περίπτωση το ΥΠ.ΟΙΚ. υποστηρίζει ότι με τη μετάβαση της Ε.Α.Π. στην Γ' Φάση Ολοκλήρωσης του σκοπού σύστασής της και με την εφαρμογή από 1.1.2019 του νέου Σχεδίου Λογαριασμών για τον Προϋπολογισμό και τη Λογιστική για το Κράτος και εν συνεχεία από 1.1.2023 για τη Γενική Κυβέρνηση, αναμένεται σημαντική βελτίωση στο επίπεδο λειτουργίας του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π. και οι συστάσεις της Ομάδας Ελέγχου θα υλοποιηθούν.

Περαιτέρω, το ΥΠ.ΟΙΚ. δεν έκρινε σκόπιμο τον καθορισμό κριτηρίων για την εξαίρεση δημόσιων φορέων από την υπαγωγή στο σύστημα πληρωμών μέσω Ε.Α.Π. και κατά την άποψη του αν πρέπει να τεθούν σχετικά κριτήρια που συνδέονται με λόγους εθνικής ασφάλειας θα πρέπει να ισχύουν για την ένταξη φορέων στο Μητρώο Απογραφής οπότε και η εξαίρεση από το σύστημα πληρωμής μέσω Ε.Α.Π. να αποτελεί παρεπόμενο αποτέλεσμα. Η Ομάδα Ελέγχου αποδέχεται την παραπάνω τοποθέτηση, δεδομένης της αδήριτης ανάγκης ενίσχυσης του ρόλου της Ε.Α.Π. και ελαχιστοποίησης των περιπτώσεων εξαίρεσης φορέων από το σύστημα πληρωμών αυτής, για την αποτροπή διενέργειας μη νόμιμων και μη κανονικών πληρωμών, με κύριο στόχο την πιστή τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων και τη διασφάλιση της ορθής άσκησης της μισθολογικής πολιτικής. Στο πλαίσιο αυτό άλλωστε, κατά την

άποψη της Ομάδας Ελέγχου, επιβάλλεται η ύπαρξη συγκεκριμένης και ειδικής αιτιολόγησης σε κάθε, έστω και μεμονωμένη, περίπτωση όπου κάμπτεται ο γενικός κανόνας ένταξης των δημόσιων φορέων στο σύστημα πληρωμών της Ε.Α.Π.

Η Γενική Γραμματεία Πληροφοριακών Συστημάτων, η συμβολή της οποίας είναι καθοριστικής σημασίας για την υλοποίηση του μεγαλύτερου μέρους των συστάσεων, στο βαθμό που απαιτούνται παρεμβάσεις, τροποποιήσεις, πληρέστερη αξιοποίηση ή επέκταση δυνατοτήτων του πληροφοριακού συστήματος της Ε.Α.Π., διατύπωσε τις απόψεις της επί των παρατηρήσεων και προτάσεων του ελέγχου, με γνώμονα κυρίως τις υφιστάμενες τεχνικές δυνατότητες του πληροφοριακού συστήματος.

Κατά την άποψη της ομάδας ελέγχου, κάποιες από τις προαναφερόμενες δυνατότητες, όπως π.χ. η αποτύπωση των σταδίων της διαδικασίας διαγραφής και του ιστορικού αποδοχών σε καθεστώς αργίας / διαθεσιμότητας, αν και υποστηρίζονται τεχνικά, στην πράξη είτε δεν αξιοποιούνται είτε δεν είναι λειτουργικές για τους χρήστες. Ομοίως, γίνεται λόγος για την αυτοματοποιημένη εξαγωγή μεγάλου πλήθους τυποποιημένων αναφορών από τα πληροφοριακά συστήματα της ΔΙΑΣ και της ΑΑΔΕ. Η ομάδα ελέγχου εκτιμά ότι το πλήθος και το είδος των πληροφοριών που είναι διαθέσιμο για συγκέντρωση και επεξεργασία στη βάση δεδομένων της Ε.Α.Π. διαφέρει από τα λοιπά πληροφοριακά συστήματα και θα πρέπει να διασφαλίζεται η αξιοποίησή τους για την εξαγωγή συμπερασμάτων και το σχεδιασμό της μισθολογικής πολιτικής.

Κατά τα λοιπά, όπως προκύπτει από τα αναφερόμενα της Γ.Γ.Π.Σ., σε μεγάλο βαθμό οι συστάσεις του ελέγχου, ως προς το επιδιωκόμενο αποτέλεσμα, πρόκειται να καλυφθούν από τις προδιαγραφές και τη σχεδιαστική προσέγγιση της Γ΄ φάσης λειτουργίας της Ε.Α.Π. Ειδικότερα, κατά την υλοποίηση της Γ΄ φάσης, θα είναι εφικτή η άμεση επαλήθευση οποιουδήποτε στοιχείου μισθοδοσίας, ο αυτόματος αποκλεισμός από τις μισθοδοτικές καταστάσεις των μισθοδοτούμενων εκείνων που δεν πληρούν συγκεκριμένες προϋποθέσεις, η λειτουργία ειδικού συστήματος λογισμικού για την εξαγωγή εξειδικευμένων αναφορών τόσο από το πληροφοριακό σύστημα της Ε.Α.Π. στη νέα μορφή του όσο και το Ολοκληρωμένο Πληροφοριακό Σύστημα Κεντρικών Υπηρεσιών (ΟΠΣΚΥ) της Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Εσόδων (Α.Α.Δ.Ε.), η ένταξη με διακριτό ρόλο των φορέων κοινωνικής ασφάλισης στο Πληροφοριακό Σύστημα, ενώ δεν θα υφίσταται πλέον κύκλωμα διαγραφής αρχείων.

Αναφορικά με την προτεινόμενη διερεύνηση της τεχνικής δυνατότητας διασύνδεσης των πληροφοριακών συστημάτων της Ε.Α.Π. και του Ε.Φ.Κ.Α., η Διοίκηση του τελευταίου, μέσω της Διεύθυνσης Οικονομικής Διαχείρισης, αναφέρει ότι σχεδιάζεται από τις αρμόδιες υπηρεσίες του η υποβολή Αναλυτικής Περιοδικής Δήλωσης στο Δημόσιο, τους φορείς του Δημοσίου, τα ΝΠΔΔ, ΟΤΑ κ.λ.π., η οποία θα παρέχει πλήθος αναλυτικών πληροφοριών και η οποία σχεδιάζεται να υλοποιηθεί εντός του 2018 και αναδρομικά από 1/1/2017. Στο πλαίσιο αυτό, σχεδιάζεται η συνεργασία των Τεχνικών Υπηρεσιών και η αδιάλειπτη ανταλλαγή πληροφοριών για την λειτουργία των πληροφοριακών συστημάτων της Γ.Γ.Π.Σ., που υποστηρίζει την ΕΑΠ, και του Ε.Φ.Κ.Α.

Τέλος, το Ε.Σ. πρόκειται να διεξάγει, εντός ευλόγου χρονικού διαστήματος, έλεγχο συμμόρφωσης της Ε.Α.Π., αναφορικά με τη βελτίωση της αποτελεσματικότητας και της επάρκειας του πλαισίου δημοσιονομικής διαχείρισης, του συστήματος εσωτερικών δικλίδων διοίκησης και των δικλίδων διαχείρισης του πληροφοριακού συστήματος, λαμβανομένων υπόψη των ειδικότερων συστάσεων της παρούσας Έκθεσης Ελέγχου και των απαντήσεων του ελεγχόμενου και των λοιπών εμπλεκόμενων φορέων επί αυτών.

Αθήνα, 27/09/2018

Η επικεφαλής της Ομάδας Ελέγχου

Παρασκευή Ζάρρου - Επίτροπος