



ΠΡΟΓΡΑΜΜΑ ΜΕΤΑΠΤΥΧΙΑΚΩΝ ΣΠΟΥΔΩΝ
ΕΦΑΡΜΟΣΜΕΝΗΣ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΗΣ
ΣΤΗ ΔΗΜΟΣΙΑ ΔΙΟΙΚΗΣΗ ΚΑΙ ΤΟΠΙΚΗ ΑΥΤΟΔΙΟΙΚΗΣΗ
ΤΜΗΜΑ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ ΕΠΙΣΤΗΜΩΝ
ΠΑΝΕΠΙΣΤΗΜΙΟΥ ΘΕΣΣΑΛΙΑΣ

Διπλωματική Εργασία

**«ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΜΗΧΑΝΙΣΜΟΙ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ
ΕΠΙΒΟΛΗΣ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ
ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ»**

Επιμέλεια: ΑΘΗΝΑ ΚΩΝΣΤΑΝΤΙΝΟΥ ΤΕΝΤΖΕΡΑΚΗ

Επιβλέπων Αναπληρωτής Καθηγητής: ΠΑΣΧΑΛΗΣ ΑΡΒΑΝΙΤΙΔΗΣ

ΒΟΛΟΣ 2018

Υπεύθυνη δήλωση

Βεβαιώνω ότι είμαι συγγραφέας αυτής της διπλωματικής εργασίας και ότι κάθε βοήθεια την οποία είχα για την προετοιμασία της, είναι πλήρως αναγνωρισμένη και αναφέρεται στη διπλωματική εργασία. Επίσης, έχω αναφέρει τις όποιες πηγές από τις οποίες έκανα χρήση δεδομένων, ιδεών ή λέξεων, είτε αυτές αναφέρονται ακριβώς, είτε παραφρασμένες. Επίσης, βεβαιώνω ότι αυτή η πτυχιακή εργασία προετοιμάστηκε από εμένα προσωπικά ειδικά για τις απαιτήσεις του προγράμματος μεταπτυχιακών σπουδών στην Εφαρμοσμένη Οικονομική του Τμήματος Οικονομικών Επιστημών του Πανεπιστημίου Θεσσαλίας.

Βόλος, Μάιος 2018

Η Δηλούσα

Αθηνά Τεντζεράκη

...στην Ευαγγελία, την Όλγα και το Γιώργο...

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ

Ολοκληρώνοντας τη διπλωματική μου εργασία θα ήθελα να ευχαριστήσω θερμά τον επιβλέποντα καθηγητή μου, κο Πασχάλη Αρβανιτίδη που με τη βαθιά γνώση του αντικειμένου και τη μεθοδική καθοδήγησή του, συνέβαλλε καθοριστικά στην ανάπτυξη του θέματος και στην ομαλή εξέλιξη της εργασίας. Ήταν μια πολύ δημιουργική διαδικασία που μου έδωσε έμπνευση και ενεργοποίησε το ενδιαφέρον μου για ένα νέο θεωρητικό πεδίο, με το οποίο δεν είχα ασχοληθεί στο παρελθόν, στον εκπαιδευτικό ή επαγγελματικό μου βίο.

Η πρόσφατη μεταπτυχιακή μου εκπαίδευση επικαιροποίησε και ανανέωσε τις γνώσεις μου, μου δίδαξε σύγχρονα ερευνητικά εργαλεία και κέντρισε την επιθυμία μου για νέα γνώση. Ευχαριστώ τους καθηγητές και τους λοιπούς συντελεστές του μεταπτυχιακού προγράμματος για τη συμβολή τους. Αποχαιρετώ όλους τους/τις συναδέλφους και συμφοιτητές/τριες με την ευχή να συνεργαστούμε ξανά στο μέλλον, στον επαγγελματικό ή άλλο στίβο. Ιδιαίτερη χαρά πήρα από την άτυπη «παρέα» των ομαδικών εργασιών και φίλες πια, την Έλλη και την Ελένη, με τις πολλές ώρες δημιουργίας και τα εντράπελα που θα θυμόμαστε με νοσταλγία.

Ευχαριστώ θερμά τη διοίκηση, τους δικαστές και το προσωπικό της κεντρικής υπηρεσίας του Ελεγκτικού Συνεδρίου για τη συμβολή τους. Πολύ ενθαρρυντική επίσης ήταν η στάση των συναδέλφων μου, της Μαίρης, του Ταξιάρχη, της Μαρίας, του Νίκου, της Σπυριδούλας και της Διονυσίας, κατά τη διάρκεια αυτών των δύο ετών. Τους ευχαριστώ ιδιαίτερα που ήταν δίπλα μου, γιατί πάνω απ' όλα αποτελούμε ομάδα.

Ένα συγγνώμη οφείλω σε φίλους και συγγενείς, για την απουσία μου το διάστημα αυτό, καθώς, ότι ελεύθερο χρόνο κατάφερα να εξοικονομήσω, τον αφιέρωνα στη μελέτη.

Τελευταίο, αλλά εξίσου σημαντικό, είναι ένα ευχαριστώ από καρδιάς προς την οικογένειά μου για τη υποστήριξη, την υπομονή και το αμείωτο ενδιαφέρον όλων, γονέων, παιδιών και αδελφών. Στη μητέρα μου Όλγα ιδιαίτερα, για την αγάπη της, την εμπιστοσύνη και τη στήριξη που μου δείχνει, σε κάθε βήμα μου. Πάνω απ' όλα, ένα μεγάλο ευχαριστώ οφείλω στο σύζυγό μου Ευάγγελο, που με τη διακριτική του παρουσία με ενθαρρύνει και με πλαισιώνει πάντα, σε κάθε προσπάθειά μου. Για τα παιδιά μου κρατώ μια προτροπή και μια ευχή μαζί, να αναζητούν πάντα με πάθος τη γνώση, και να επιδιώκουν να ανοίγουν ορίζοντες σε ότι τους ενεργοποιεί το ενδιαφέρον και τους ευχαριστεί.

ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ

ΕΥΧΑΡΙΣΤΙΕΣ	4
ΠΙΝΑΚΑΣ ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΩΝ	5
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΣΧΗΜΑΤΩΝ	8
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΠΙΝΑΚΩΝ	8
ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ	8
ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ	9
ΠΕΡΙΛΗΨΗ	10
ABSTRACT	11
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΖΗΤΗΜΑ, ΣΚΟΠΟΣ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ	12
1.1. Εισαγωγή	12
1.2. Σκοπός και στόχοι μελέτης	13
1.3. Συνεισφορά της εργασίας	14
1.4. Μεθοδολογία έρευνας	14
1.5. Διάρθρωση εργασίας	16
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ: Η ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ	17
2.1 Εισαγωγή	17
2.2 Νέα Θεσμική Οικονομική: Βασικές έννοιες	19
2.2.1 Η μετάβαση από τη νεοκλασική προσέγγιση στη Νέα Θεσμική Οικονομική	20
2.2.2 Η έννοια της συναλλαγής	21
2.2.3 Θεσμοί: έννοια, χαρακτηριστικά και ρόλος τους	21
2.2.4 Το θεώρημα Coase και τα κόστη των συναλλαγών	23
2.2.5 Η προσέγγιση Transaction Cost Economics και η εξέλιξή της στο χρόνο	28
2.2.6 Περιουσιακά δικαιώματα (PropertyRights) και οικονομικές συμβάσεις	30
2.3 Οικονομικές συμβάσεις και συμπεριφορικές υποθέσεις	32

2.3.1	Περιορισμένη Ορθολογικότητα και ατελείς συμβάσεις	33
2.3.2	Θεωρία της αντιπροσώπευσης (Agency Theory)	35
2.3.3	Ζητήματα ελέγχου και μηχανισμοί επιβολής	38
2.3.4	Ο ρόλος του ελέγχου στα θεσμικά οικονομικά	40
2.4	Δημόσιοι Οργανισμοί	42
2.4.1	Η εσωτερικοποίηση των συναλλαγών και η μετάβαση από την αγορά στην ιεραρχία - θεωρία της επιχείρησης	42
2.4.2	Η ευθυγράμμιση των συναλλαγών με τις δομές διακυβέρνησης	43
2.4.3	Δημόσιοι οργανισμοί: Η εφαρμογή της Οικονομικής του Κόστους Συναλλαγών(TCE) στο Δημόσιο τομέα	51
2.4.4	Σχέσεις Αντιπροσώπευσης (Agency Contracts) στο Δημόσιο. Παραδείγματα άσκησης ελέγχου και εποπτείας	57
2.5	Συμπεράσματα	62
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ		67
3.1	Εισαγωγή	67
3.2	Δημόσια Διοίκηση	69
3.3	Ιεραρχικός Έλεγχος και Διοικητική Εποπτεία στη Δημόσια Διοίκηση- Μορφές δημοσιονομικού Ελέγχου	71
3.4	Εξωτερικός έλεγχος	72
3.5	Εθνικοί Ελεγκτικοί Οργανισμοί (SAIs)	74
3.6	Σύσταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου – Ιστορική αναδρομή	76
3.7	Ο Θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου	78
3.7.1	Αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου – νομική θεμελίωση	79
3.8	Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπό το πρίσμα των Νέων Θεσμικών Οικονομικών	81
3.8.1	Κλασσικές μορφές Ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου	82
3.8.2	Νέες μορφές Ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου	84
3.9	Προληπτικός Έλεγχος: διαδικασία	88
3.9.1	Η προβλεπόμενη κατάργηση του προληπτικού ελέγχου	89
3.10	Ο προσυμβατικός (ex ante) έλεγχος των διοικητικών συμβάσεων : διαδικασία	91
3.10.1	Η συμβατική δράση της Δημόσιας Διοίκησης	91
3.10.2	Προσυμβατικός (ex ante) έλεγχος: διαδικασία και νομική εξέλιξη	91
3.11	Κατασταλτικός έλεγχος λογαριασμών και απολογισμών : διαδικασία	95
3.12	Κριτικές μελετητών επί των τριών (κλασσικών) μορφών ελέγχου	96
3.13	Εφαρμοζόμενοι μέθοδοι ελέγχου : Διεθνή εμπειρία	98
3.13.1	Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ECA)	98
3.13.2	Άλλοι Εθνικοί Ελεγκτικοί Οργανισμοί (SAIs)	99
3.13.3	Σύγχρονες τάσεις στη μεθοδολογία ελέγχου	102

3.14 Συμπεράσματα	104
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΕΣ ΕΛΕΓΧΟΥ ΚΑΙ ΚΟΣΤΗ ΣΥΝΑΛΛΑΓΗΣ ΣΤΙΣ ΣΥΜΒΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΔΗΜΟΣΙΟΥ: Η ΠΕΡΙΠΤΩΣΗ ΤΟΥ ΕΛΣΥΝ.	106
4.1 Εισαγωγή	106
4.2 Προληπτικός Έλεγχος	107
4.2.1 Μεθοδολογία	108
4.2.2 Συναλλακτικά κόστη και προβλήματα προληπτικού ελέγχου	108
4.2.3 Επίμετρο	116
4.3 Προσυμβατικός Έλεγχος	116
4.3.1 Μεθοδολογία	117
4.3.2 Συναλλαγές προσυμβατικού ελέγχου: ποσοτική ανάλυση	119
4.3.3 Συναλλαγές προσυμβατικού ελέγχου: ποιοτική ανάλυση	123
4.3.4 Επίμετρο	125
4.4 Κατασταλτικός Έλεγχος	126
4.4.1 Μεθοδολογία	127
4.4.2 Συναλλαγές κατασταλτικού ελέγχου: ποσοτική ανάλυση	129
4.4.3 Συναλλαγές κατασταλτικού ελέγχου: ποιοτική ανάλυση	130
4.4.4 Επίμετρο	133
4.5 Συμπεράσματα	134
ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ	136
5.1. Βασικά συμπεράσματα και αποτίμηση της έρευνας	136
5.2. Περιορισμοί και αδυναμίες της έρευνας	142
5.3. Προτάσεις μελλοντικής έρευνας	142
ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ	144
ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ	144
ΙΣΤΟΤΟΠΟΙ	155
ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ	157

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΣΧΗΜΑΤΩΝ

Σχήμα 2.1 - “Φυσική σειρά” δομών διακυβέρνησης ανάλογα τη συναλλαγή	47
Σχήμα 2.2 - “Φυσική σειρά” δομών διακυβέρνησης-εκτεταμένη	53

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΠΙΝΑΚΩΝ

Πίνακας 2.1 - Τύποι Ελεγκτικών Συνεδρίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση	75
Πίνακας 2.2 - Εφαρμοζόμενα είδη ελέγχου αναλυτικά ανά SAI της ΕΕ	101
Πίνακας 4.3 – Προληπτικός έλεγχος ΧΕ 2004 - 2014	109
Πίνακας 4.4 – Προσυμβατικός έλεγχος 2004 - 2014	118
Πίνακας 4.5 – Εκτίμηση αξίας απορριφθέντων σχεδίων σύμβασης	119
Πίνακας 4.6 - Νομολογία Προσυμβατικού (ex-ante) ελέγχου (αίτια αρνητικής κρίσης)	124
Πίνακας 4.7 – Ελεγχθείσα ύλη Κατασταλτικού, πράξεις επιστροφής και τελικές καταλογιστικές πράξεις.....	128
Πίνακας 4.8–Εμπόδια στην άσκηση του Κατασταλτικού (ex-post) ελέγχου.....	131

ΠΕΡΙΕΧΟΜΕΝΑ ΔΙΑΓΡΑΜΜΑΤΩΝ

Διάγραμμα 4.1 - Ποσότητα ελεγχθέντων ΧΕ ανά έτος.....	110
Διάγραμμα 4.2 – Συνολική αξία ελεγχθέντων ΧΕ ανά έτος	110
Διάγραμμα 4.3- Μέση αξία ελεγχθέντων ΧΕ ανά έτος.....	111
Διάγραμμα 4.4 - Ποσοστό επιστραφέντων ΧΕ επί των ελεγχθέντων ανά έτος	111
Διάγραμμα 4.5 - Μέση αξία επιστραφέντων ΧΕ, ανά έτος.....	113
Διάγραμμα 4.6 - Αξία επιστραφέντων και απορριφθέντων ΧΕ ως ποσοστό των ελεγχθέντων.....	114
Διάγραμμα 4.7 - Αξία επιστραφέντων ΧΕ που τελικά ήταν νόμιμα (σε εκατ. ευρώ).....	115
Διάγραμμα 4.8 - Αξία απορριφθέντων ΧΕ ως ποσοστό των επιστραφέντων	115
Διάγραμμα 4.9 - Αριθμός σχεδίων συμβάσεων που ελέγχθηκαν προσυμβατικά ανά έτος.....	120
Διάγραμμα 4.10 - Αρνητικοί προσυμβατικοί έλεγχοι (Αρχικό και τελικό, μετά από ανάκληση ή αναθεώρηση)	120
Διάγραμμα 4.11 - Εκτιμώμενη αξία απορριφθέντων ex ante σχεδίων σύμβασης.....	122
Διάγραμμα 4.12 - Ποσότητα Ελεγχθείσας ύλης Κατασταλτικού.....	129
Διάγραμμα 4.13 - Αξία Επιστραφέντων, Εκτελεσθέντων ΦΜΕ και καταλογισμών	130

ΕΥΡΕΤΗΡΙΟ ΣΥΝΤΟΜΟΓΡΑΦΙΩΝ

ΔΕΠ :	Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα
ΔΟΥ :	Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες
ΕΕ :	Ευρωπαϊκή Ένωση
ΕλΣυν:	Ελεγκτικό Συνέδριο
ΟΟΣΑ:	Οργανισμός Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης
ν.π.δ.δ :	Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου
Ο.Τ.Α. :	Οργανισμός Τοπικής Αυτοδιοίκησης
ΠΔ:	Περιουσιακά Δικαιώματα
π.δ.:	Προεδρικό Διάταγμα
ΥπΟ :	Υπουργείο Οικονομικών
Φ.Μ.Ε :	Φύλλα Μεταβολών και Ελλείψεων
ΧΕ :	Χρηματικά Εντάλματα
ECA:	European Court of Auditors
IFAC :	International Federation of Accountants
INTOSAI:	International Organization of Supreme Audit Institutions
IPSAs :	International Public Sector Accounting Standards
ISSAIs:	International Standards of Supreme Audit Institutions
NAO:	National Audit Office
NIE:	New Institutional Economics
PA:	Performance audits
SAIs:	Supreme Audit Institutions
TC:	Transaction costs
TCE:	Transaction Cost Economics

ΠΕΡΙΛΗΨΗ

Αντικείμενο της εργασίας είναι η εξέταση του θεσμικού ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως εξωτερικός δημοσιονομικός ελεγκτής στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Σκοπός είναι να μελετηθούν η δομή, οι διαδικασίες και τα προβλήματα στους βασικούς ελέγχους που διενεργεί το Ελεγκτικό Συνέδριο σε μια προσπάθεια αποτίμησης και βελτίωσης των εν λόγω δομών και συμβατικών (contractual) σχέσεων. Το θεωρητικό υπόβαθρο που χρησιμοποιεί η εργασία προέρχεται από την προσέγγιση της Νέας Θεσμικής Οικονομικής Σχολής και ειδικότερα ενός νέου κλάδου της που ονομάζεται Οικονομική του Κόστους Συναλλαγών.

Η εργασία ξεκινά με τη διαμόρφωση των εννοιολογικών εργαλείων της Νέας Θεσμικής Σχολής και τη σύνθεση ενός νέου θεωρητικού πλαισίου εξειδικευμένου στη δημόσια διοίκηση και στο Ελεγκτικό Συνέδριο, που βασίζεται στις έννοιες της *αντιπροσώπευσης* και του *κόστους συναλλαγής*. Στο πλαίσιο αυτό το Ελεγκτικό Συνέδριο γίνεται αντιληπτό ως μέρος μια υβριδικής, τριμερούς, δομής διακυβέρνησης της σχεσιακής σύμβασης μεταξύ κράτους (εντολέα) και ελεγχόμενων δημόσιων οργανισμών (εντολοδόχου), παίζοντας το ρόλο του ενδιάμεσο ρυθμιστή, της εν λόγω σχεσιακής σύμβασης.

Στη συνέχεια, η εργασία επικεντρώνεται στην εξέταση των βασικών μορφών ελέγχου που διενεργούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο, αναλύοντας και αποτιμώντας τα συναλλακτικά κόστη και προβλήματα που αντιμετωπίζουν. Αυτό είναι ιδιαίτερα επίκαιρο, γιατί πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις στην Ελλάδα έρχονται να καταργήσουν σταδιακά τον προληπτικό έλεγχο και να ενισχύσουν τις δύο άλλες μορφές, τον κατασταλτικό και τον προσυμβατικό.

Η ανάλυση αναδεικνύει τα προβλήματα (κόστος συναλλαγής), τις δυσκολίες και τις συνέπειες (για τη λειτουργία της οικονομίας/του κράτους) των ελέγχων, επιβεβαιώνοντας την ορθότητα κατάργησης του προληπτικού ελέγχου και προτείνοντας σχετικές βελτιώσεις στη διεξαγωγή των άλλων δύο.

Λέξεις - κλειδιά: Συναλλακτικά Κόστη, Περιουσιακά Δικαιώματα, Θεωρία Αντιπροσώπευσης, Δομή Διακυβέρνησης, Ελεγκτικό Συνέδριο, Δημοσιονομικός Έλεγχος.

Κωδικοί JEL: D21, D23, D73, D86, H57, H83

ABSTRACT

The subject of this master's thesis is to examine the institution of Hellenic Court of Audit and to explore its role as an external auditor of the Greek state. More specifically, it aims to study the structure, the procedures and the problems arise during the key audits it carries out, in order to evaluate and suggest improvements to the aforementioned processes and contractual relations. To do so, the thesis draws on New Institutional Economics and particularly on its newer branch, called Transaction Costs Economics.

The study starts by designating the appropriate concepts and analytical tools and by developing a unifying theoretical framework that enables understanding of the contractual relations in the public sector generally, and in the Hellenic Court of Audit in particular. In this context, the Hellenic Court of Audit is perceived as a part of a hybrid, tripartite, governance structure of the relational contract between the state (principal) and the audited public organizations (agent), playing the role of the intermediary regulator in this relation.

Next, the study focuses on the main forms of audit carried out by the Hellenic Court of Audit, to analyse and evaluate the transaction costs and the problems encountered. This is particularly topical, due to recent developments in Greek legislation, which gradually eliminate contractual audit, in order to strengthen the two remaining forms, the ex post and the ex ante audits. The analysis sheds light on the problems (transaction costs), the difficulties and the consequences (for both the economy and the state) of the audits, corroborating the legislative choice to abandon the contractual audit and proposing relative improvements in the processes of the two remaining audits.

Key Words: Transaction Costs, Property Rights, Agency Theory, Governance Structure, Hellenic Court of Audit, Fiscal Audit.

JEL Classification: D23, D73, D82, D86, H57, H83.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 1. ΕΡΕΥΝΗΤΙΚΟ ΖΗΤΗΜΑ, ΣΚΟΠΟΣ ΚΑΙ ΣΤΟΧΟΙ ΤΗΣ ΜΕΛΕΤΗΣ

1.1. Εισαγωγή

Το κράτος και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου, συγκαταλέγονται μεταξύ των βασικών θεσμών μιας κοινωνίας και επιδιώκουν την επίτευξη των σκοπών τους με υλικές και νομικές ενέργειες. Η πρακτική σύναψης διοικητικών συμβάσεων, για την επέλευση των έννομων συνεπειών, είναι σήμερα ο συνηθέστερος τρόπος εκδήλωσης της νομικής δράσης των υποκειμένων της δημόσιας διοίκησης. Οι διμερείς συμβάσεις, ο κατεξοχήν κυρίαρχος τρόπος ρύθμισης των ιδιωτικών συναλλαγών, έχει εισέλθει στο δημόσιο δίκαιο, υποκαθιστώντας τη μονομερή διοικητική δραστηριότητα και αποτελεί τη νέα μορφή έκφρασης βούλησης της δημόσιας διοίκησης. Για να λειτουργήσει σωστά η οικονομία, στο πλαίσιο ενός φιλελεύθερου κράτους, χρειάζονται να υπάρχουν ξεκάθαρα Περιουσιακά Δικαιώματα (ΠΔ) και ένα σύστημα ελέγχου και επιβολής, που παρέχεται από το ίδιο.

Σημαντική θέση στο πλαίσιο αυτό κατέχουν οι θεσμοί. Περιλαμβάνουν ένα σύνολο νομικών, διοικητικών και εθιμικών ρυθμίσεων (κανόνων) με τους μηχανισμούς επιβολής τους. Οι ιδανικές συνθήκες ανταλλαγής των ΠΔ εντός της αγοράς είναι απουσία κόστους συναλλαγής. Καθώς όμως, όλες οι συναλλαγές κοστίζουν, έρχεται ο ρόλος της δικαιοσύνης να διευκολύνει τις συναλλαγές και να βοηθήσει στην εύρυθμη λειτουργία της αγοράς.

Μεταξύ των θεσμών, συγκαταλέγεται και το Ελεγκτικό Συνέδριο (ΕλΣυν), ένα εκ' των τριών ανωτάτων δικαστηρίων της χώρας που παρουσιάζει διφυή υπόσταση, δικαστική και διοικητική. Είναι ένας δημόσιος οργανισμός που εντάσσεται στο σύστημα ελέγχου και επιβολής της δημόσιας διοίκησης. Αποτελεί έναν από τους μακροβιότερους θεσμούς της χώρας, επιφορτισμένο με τον έλεγχο της νομιμότητας και κανονικότητας της δημοσιονομικής διαχείρισης τα τελευταία 185 χρόνια. Ως ανώτατο δημοσιονομικό δικαστήριο ελέγχει τη δημοσιολογιστική δράση των διαχειριστών του δημοσίου χρήματος και επιβάλλει κυρώσεις στις περιπτώσεις μη νομιμότητας

1.2. Σκοπός και στόχοι μελέτης

Η παρούσα εργασία μελετά το θεσμικό χαρακτήρα και ρόλο που διαδραματίζει το ΕλΣυν ως εξωτερικός ελεγκτής χρησιμοποιώντας τα θεωρητικά εργαλεία της Νέας Θεσμικής οικονομικής προσέγγισης και ιδιαίτερα της ανάλυσης του κόστους συναλλαγών (transaction costs – TC). Ειδικότερα, η εργασία εξετάζει τα τρία βασικά είδη ελέγχου που διενεργεί το ΕλΣυν, τον προσυμβατικό (*ex ante*), τον προληπτικό (*contractual*) και τον κατασταλτικό (*ex post*), εν μέσω ενός ευρύτερου πλέγματος δικαστικών και διοικητικών αρμοδιοτήτων του, και μελετά ζητήματα αντιπροσώπευσης (*agency problems*) και βέλτιστης διαχείρισης των εν λόγω συμβατικών δομών και σχέσεων. Στόχος είναι να διερευνηθούν τα κόστη συναλλαγών σε καθένα από αυτά τα είδη ελέγχου, αποτιμώντας ποιες διαδικασίες έχουν τη μεγαλύτερη επιβάρυνση, ποιες κάνουν εξοικονόμηση και ποιες κρίνονται περισσότερο αποδοτικές.

Η εργασία κινείται σε δυο επίπεδα: θεωρητικό και εμπειρικό. Αναφορικά με το πρώτο, η εργασία επιχειρεί (για πρώτη φορά εξ όσων γνωρίζουμε) την εφαρμογή των θεωρητικών εργαλείων της Νέας Θεσμικής οικονομικής προσέγγισης του κόστους συναλλαγών (Transaction Cost Economics – TCE) στο δημόσιο γενικά και στο Ελεγκτικό Συνέδριο ειδικότερα, προκειμένου να γίνει η σύνθεση και η ανάπτυξη ενός θεωρητικού πλαισίου, σε ένα αντικείμενο με το οποίο η υφιστάμενη βιβλιογραφία έχει ασχοληθεί σε πολύ μικρό βαθμό, την ανάλυση των δημόσιων οργανισμών μέσα από την οπτική της TCE.

Σε εμπειρικό επίπεδο η παρούσα εργασία μελετά και αξιολογεί τα ζητήματα κόστους συναλλαγών που συνδέονται με τα τρία βασικά είδη ελέγχων που διενεργεί το Ελληνικό ΕλΣυν στις δαπάνες του Δημοσίου Τομέα. Τα δεδομένα που χρησιμοποιούνται αντλούνται από τις δημοσιευμένες ετήσιες εκθέσεις του ΕλΣυν για τα τελευταία έντεκα έτη (2004-2014). Ιδιαίτερο ενδιαφέρον για την παρούσα έρευνα έχουν τα ποσοστά των ελέγχων που απέβησαν αρνητικοί, διότι σε όρους TCE, ανταποκρίνονται σε απώλειες συναλλαγών, αναδεικνύοντας το βαθμό που οι τρεις βασικές μορφές ελέγχου εξοικονομούν ή όχι κόστη συναλλαγών.

Η μεθοδολογία που χρησιμοποιείται στη μελέτη αυτή βασίζεται σε δευτερογενείς πηγές, που είναι η βιβλιογραφία και η αρθρογραφία, η ελληνική νομοθεσία και νομολογία και σε δευτερογενή δεδομένα που αντλήθηκαν από τις τελευταίες δημοσιευμένες ετήσιες εκθέσεις του ΕλΣυν.

1.3. Συνεισφορά της εργασίας

Η εργασία κινείται σε ένα σχετικά νέο πεδίο έρευνας, την ανάλυση των δημόσιων οργανισμών μέσα από την οπτική της TCE, και επιχειρεί να αναδείξει τα αίτια και τους παράγοντες που επηρεάζουν τα κόστη των συναλλαγών στο δημόσιο – ΕλΣυν σε μια προσπάθεια διερεύνησης των δυνατοτήτων περιορισμού τους.

Το θεωρητικό πλαίσιο της TCE, που αναπτύσσεται στην εργασία αυτή, θα μπορούσε να φανεί χρήσιμο σε σπουδαστές που μελετούν τη Νέα Θεσμική Σχολή οικονομικής σκέψης, ή/και ζητήματα δομών δημόσιας διακυβέρνησης, οργανισμών και ιεραρχίας, δημοσίων προμηθειών, άσκησης εξωτερικού δημοσιονομικού ελέγχου και εποπτείας γενικά. Ειδικότερα όσον αφορά στο ρόλο του ΕλΣυν τα ευρήματα της εργασίας θα μπορούσαν να ληφθούν υπόψη από φορείς χάραξης πολιτικής και νομοθέτες, που ασχολούνται με την τροποποίηση των αρμοδιοτήτων του ή ακόμη από εμπειρογνώμονες του ίδιου του ΕλΣυν που επεξεργάζονται το στρατηγικό σχεδιασμό του θεσμού.

1.4. Μεθοδολογία έρευνας

Η τεχνική έρευνας που εφαρμόστηκε είναι η μελέτη περίπτωσης με αντικείμενο το ΕλΣυν. Είναι μια στρατηγική έρευνας που συνδυάζει διαφορετικές μεθόδους συλλογής δεδομένων, στοιχεία που είναι ποιοτικά και ποσοτικά (Eisenhardt, 1989, Yin, 2017) και ανάλυση που γίνεται σε πολλαπλά επίπεδα (θεωρητικό και εμπειρικό) με σκοπό να δοκιμαστεί και να βελτιωθεί μια θεωρία ή να δημιουργηθεί μια νέα (Pinfield, 1986).

Η μεθοδολογία που χρησιμοποιείται στη μελέτη αυτή βασίζεται σε δευτερογενείς πηγές, που είναι η βιβλιογραφία και η αρθρογραφία, η ελληνική νομοθεσία και νομολογία και σε δευτερογενή δεδομένα που αντλήθηκαν από τις τελευταίες δημοσιευμένες ετήσιες εκθέσεις του Ελεγκτικού Συνεδρίου για έντεκα έτη, ήτοι το χρονικό διάστημα (2004 - 2014).

Στο θεωρητικό μέρος αναπτύσσεται το γνωστικό υπόβαθρο της Νέας Θεσμικής Σχολής, οι βασικοί εκπρόσωποί της και η εξέλιξή της διαχρονικά. Σκοπός είναι να κατανοηθούν οι βασικές θέσεις και τα θεωρητικά εργαλεία της προσέγγισης της TCE. Παράλληλα, αναλύονται ορισμένες ακόμη έννοιες της Νέας Θεσμικής οικονομικής προσέγγισης (*Property Rights, Contract Theory, Agency Theory* κλπ), μαζί με τις πρακτικές

εφαρμογές τους (μελέτες περίπτωσης) που υπάρχουν στην αρθρογραφία. Έτσι γίνεται κατανοητό το ευρύτερο θεωρητικό πλαίσιο που μελετάται, ώστε να μπορέσει να βρει εφαρμογή στην περίπτωση του ΕλΣυν.

Στη συνέχεια αναπτύσσονται οι βασικές ελεγκτικές αρμοδιότητες και διαδικασίες του θεσμού και επιχειρείται μια συσχέτιση με το θεωρητικό πλαίσιο, προκειμένου να επιτευχθεί η καλύτερη δυνατή κατανόηση των λειτουργιών του, μέσα από τη νέα οπτική της TCE.

Στο εμπειρικό μέρος πραγματοποιείται καταγραφή, ταξινόμηση και παρουσίαση των συναλλαγών που ελέγχει το ΕλΣυν ανά έτος, με τη μορφή πινάκων, χωριστά για καθένα από τα τρία είδη ελέγχου. Η επεξεργασία τους γίνεται χρησιμοποιώντας εργαλεία περιγραφικής στατιστικής, όπου διερευνώνται τα κόστη συναλλαγών σε μια προσπάθεια να αναδειχθούν ποιες μορφές ελέγχου εξοικονομούν τέτοια κόστη. Σημαντικές πληροφορίες αντλούνται από τα ποσοστά των αρνητικών κρίσεων του ΕλΣυν και το συσχετισμό τους ως προς την ποσότητα και αξία της ελεγχθείσας ύλης, καθώς σε όρους TCE, ανταποκρίνονται σε απώλειες συναλλαγών. Στο πλαίσιο αυτό αναζητούνται τα αίτια και οι παράγοντες που τα επηρεάζουν και οι δυνατότητες που θα μπορούσαν εναλλακτικά αυτά να περιοριστούν.

Τέλος, σε μια περισσότερο ποιοτική προσέγγιση, επιχειρείται η εκτίμηση των βασικών παρατηρήσεων και ευρημάτων που αποτυπώνονται αναλυτικά στις ετήσιες εκθέσεις του ΕλΣυν, ώστε να αξιολογηθούν και να ερμηνευτούν κυρίως μέσα από την οπτική της TCE και σε κάποιες περιπτώσεις και των λοιπών προσεγγίσεων της νέο-θεσμικής οικονομικής σχολής.

1.5. Διάρθρωση εργασίας

Η παρούσα διπλωματική εργασία αποτελείται από πέντε κεφάλαια, τα οποία διαρθρώνονται ως εξής:

Στο Κεφάλαιο 2 αναπτύσσεται το θεωρητικό πλαίσιο, προκειμένου να προσδιοριστεί ο ρόλος που διαδραματίζουν οι θεσμοί και οι οργανισμοί στις σύγχρονες καπιταλιστικές οικονομίες, μέσα από την οπτική της Νέας Θεσμικής Σχολής. Ιδιαίτερη έμφαση δίνεται στους δημόσιους οργανισμούς. Με αφετηρία τη θεωρία TCE επιχειρείται να δομηθεί μια ιδιαίτερη θεωρητική προσέγγιση που θα μπορεί να τύχει εφαρμογής στο δημόσιο τομέα.

Το Κεφάλαιο 3 εστιάζει στη μελέτη του θεσμού του ΕλΣυν και προσδιορίζει το ρόλο του στο πλαίσιο της έννομης τάξης της δημόσιας διοίκησης. Καταγράφονται οι βασικές ελεγκτικές του αρμοδιότητες και εξετάζονται τα τρία είδη ελέγχου με τη βοήθεια των εννοιών της TCE.

Το Κεφάλαιο 4 περιλαμβάνει το εμπειρικό μέρος της μελέτης, στο οποίο επιχειρείται η εφαρμογή συγκεκριμένων θεωρητικών εργαλείων της Νέας Θεσμικής προσέγγισης TCE στην περίπτωση του ΕλΣυν. Η επεξεργασία των πληροφοριών που αντλήθηκαν από τις ετήσιες εκθέσεις του ΕλΣυν για τα έτη 2004-2014 και η εστίαση στην προσέγγιση TCE, γίνεται προκειμένου να εντοπίσουν τα κόστη συναλλαγών που συνδέονται με κάθε μορφή ελέγχου και να αναδείξουν τις περιπτώσεις που εξοικονομούνται.

Τέλος, στο κεφάλαιο 5 συγκεντρώνονται τα συμπεράσματα που προέκυψαν από την παρούσα μελέτη.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 2. ΘΕΣΜΟΙ ΚΑΙ ΟΡΓΑΝΙΣΜΟΙ: Η ΠΡΟΣΕΓΓΙΣΗ ΤΩΝ ΝΕΩΝ ΘΕΣΜΙΚΩΝ ΟΙΚΟΝΟΜΙΚΩΝ

2.1 Εισαγωγή

Οι θεσμοί είναι οι «κανόνες» που δομούν την ανθρώπινη αλληλεπίδραση. Αποτελούνται από τυπικούς περιορισμούς (όπως νόμους, συντάγματα), ανεπίσημους περιορισμούς (όπως κοινωνικές συμβάσεις, κώδικες συμπεριφοράς) και τα χαρακτηριστικά επιβολής τους.

Η θεσμική οικονομική (*Institutional Economics*) υπήρξε μια από τις κύριες σχολές οικονομικής σκέψης στις ΗΠΑ (Arvanitidis, 2004). Εμφανίστηκε στις αρχές του 20ού αιώνα και έφτασε στο απόγειό της κατά τη διάρκεια του μεσοπολέμου, πριν αντικατασταθεί από το νεοκλασικό ρεύμα (Foster, 1991). Η στροφή αυτή ήταν αποτέλεσμα μιας ευρύτερης μεθοδολογικής μετατόπισης στις κοινωνικές επιστήμες, που υιοθετούσε το μαθηματικό φορμαλισμό (αντί της περιγραφικής ανάλυσης), την πρόβλεψη (αντί της κατανόησης), και την έμφαση στη γενίκευση (έναντι των ιστορικά και χωρικά εξειδικευμένων εξηγήσεων) (Hodgson, 1998).

Ωστόσο, τα τελευταία χρόνια υπήρχε μια αναζωογόνηση των θεσμικών οικονομικών, διαμορφώνοντας μια νέα σχολή οικονομικής σκέψης, τη Νέα Θεσμική Σχολή (*New Institutional Economics-NIE*), ένα συγκεκριμένο τρόπο ανάλυσης, που προήλθε από πρωτοποριακές μελέτες, σε διάφορες υποεπιδόσεις (Αρβανιτίδης 2004, Williamson, 2010). Οι τρεις υποσχολές που περιλαμβάνει είναι η Οικονομική του Κόστους Συναλλαγών (Transaction Cost Economics), η Ανάλυση των Περιουσιακών Δικαιωμάτων (Property Rights) και η Οικονομική Θεωρία των Συμβάσεων (Agency Theory).

Η παρούσα μελέτη, χρησιμοποιεί ως βάση τη Νέα Θεσμική Σχολή και ειδικότερα την προσέγγιση της TCE η οποία είναι περισσότερο μικρο-οικονομική και σαφώς καταλληλότερη να περιγράψει τη δομή και τις δράσεις των οργανισμών, όπως είναι το ΕλΣυν. Ειδικότερα, επιχειρείται μέσω της μελέτης αυτής να αναζητηθεί η εφαρμογή της προσέγγισης TCE στις συμβάσεις που συνάπτονται στο Δημόσιο και ελέγχονται περαιτέρω από το ΕλΣυν.

Το κεφάλαιο διαρθρώνεται ως εξής: Η πρώτη ενότητα (2.2), αναλύει βασικές έννοιες της Νέας Θεσμικής Οικονομικής, όπως είναι η συναλλαγή, οι θεσμοί, με τα χαρακτηριστικά τους και το ρόλο που διαδραματίζουν στη λειτουργία του οικονομικού συστήματος, στοχεύοντας στον περιορισμό του συναλλακτικού κόστους. Αναφέρεται στη βασική διάκρισή του σε κόστος αγοράς, διοίκησης και πολιτικό. Αναπτύσσεται η θεωρία προστασίας των περιουσιακών δικαιωμάτων που θεμελιώθηκε με το θεώρημα του Coase και ασχολήθηκε με την έννοια της εξωτερικότητας καθώς και η βασική προσέγγιση Transaction Cost Economics στην οποία εστιάζει η παρούσα μελέτη.

Στην επόμενη ενότητα (2.3) μελετάται η επιρροή των συμπεριφορικών υποθέσεων στις οικονομικές συμβάσεις. Παρουσιάζεται πως οι τρεις εναλλακτικές δομές διακυβέρνησης (αγορές, ιεραρχίες και υβριδικές), διαχειρίζονται τις συναλλαγές. Αναπτύσσεται οι έννοια της περιορισμένης ορθολογικότητας και η παραδοχή της ύπαρξης ατελών συμβάσεων, υπό το πρίσμα της ύπαρξης κόστους συναλλαγών. Αναλύεται επίσης η θεωρία της αντιπροσώπευσης, που έχει τις βάσεις της σε ζητήματα περιορισμένης ορθολογικότητας, ασύμμετρης πληροφόρησης και οπορτουνισμού. Ο εντολοδόχος ενεργεί εξ ονόματος του εντολέα που βρίσκεται όμως σε μειονεκτική θέση και δεν γνωρίζει πλήρως τις ενέργειες του εντολοδόχου μετά τη σύναψη της συμβατικής συμφωνίας. Γεννάται συνεπώς ζήτημα ελέγχου και επιβολής και έτσι αναγνωρίζεται ο ρόλος του ελέγχου. Τα έξοδα εποπτείας και επιβολής είναι το κόστος συναλλαγών για την προστασία των δικαιωμάτων και την επιβολή των συμβατικών διατάξεων, ενώ ο έλεγχος από ένα ανεξάρτητο θεσμικό όργανο κρίνεται αναγκαίος και αναπόφευκτος.

Στη συνέχεια, η ενότητα 2.4 επικεντρώνεται στη μελέτη των δημοσίων οργανισμών και πως οι συναλλαγές πραγματοποιούνται στις δομές διακυβέρνησης που είναι καταλληλότερες υπό διαφορετικές συνθήκες, κάτι που εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά της συναλλαγής. Παρουσιάζεται η φυσική σειρά των δομών διακυβέρνησης, έτσι όπως ορίστηκαν από το θεμελιωτή της θεωρίας TCE, Williamson (1999). Ερευνάται ο ρόλος των κινήτρων στις ιεραρχίες, η κατηγοριοποίησή τους σε υψηλής και χαμηλής ισχύος και καταλήγει να προσδιορίσει τις κατηγορίες συναλλαγών που θα πρέπει να πραγματοποιούνται από τη δημόσια γραφειοκρατία και αυτές που θα πρέπει να ανατίθενται στην αγορά, ή σε ενδιάμεσες υβριδικές μορφές διακυβέρνησης. Στο πλαίσιο αυτό προσδιορίζεται και ο ρόλος του εξωτερικού ελεγκτή, ως ενδιάμεσου ρυθμιστή. Μια μορφή διακυβέρνησης στην οποία τα συμφέροντα του κράτους προστατεύονται με την ένταξη κάθε οργανισμού σε ένα σύνθετο

ρυθμιστικό πλαίσιο, κανόνων, κανονισμών και διαδικασιών και άσκησης ελέγχου από έναν ενδιάμεσο ελεγκτικό μηχανισμό (φορέα). Τέλος, παρατίθενται περιπτώσεις σχέσεων αντιπροσώπευσης στο δημόσιο, με παραδείγματα άσκησης ελέγχου και εποπτείας, αξιολόγηση των δύο βασικών τύπων ελέγχου (*ex-ante* και *ex-post*) σε σχέση με την ικανότητά τους να αποτρέπουν την εξαπάτηση και αποτίμηση του κόστους τους σε σχέση με το όφελος.

2.2 Νέα Θεσμική Οικονομική: Βασικές έννοιες

Η Νέα Θεσμική Οικονομική έχει καθιερωθεί ως μια νέα γραμμή έρευνας, που βρίσκεται ακόμη στη διαδικασία της εξέλιξης. Συνδέεται με το έργο των Armen Alchian, Ronald Coase, Douglass North, Oliver Williamson και άλλων και ειδικά ο όρος Νέα Θεσμική Οικονομική δημιουργήθηκε από τον Williamson (1975, σ. 1). Ξεκίνησε με έμφαση στο σωστό καθορισμό και την επιβολή των περιουσιακών δικαιωμάτων, αλλά εξελίχθηκε για να εξετάσει τον αντίκτυπο του κόστους των συναλλαγών στη δομή και λειτουργία των οργανισμών (Stone, στο Levy et al 1992).

Ενσωματώνει τη θεωρία των θεσμών στην οικονομία και βασίζεται στη νεοκλασική οικονομική θεωρία, την οποία τροποποιεί και επεκτείνει. Στηρίζεται στη θεμελιώδη υπόθεση των οικονομικών, την παραδοχή της σπανιότητας (*scarcity*) των πόρων και, ως εκ τούτου, στον ανταγωνισμό, στη βάση επιλογής μιας θεωρητικής προσέγγισης που στηρίζεται στη μικροοικονομία. Έχει αναπτυχθεί ως ένα ρεύμα στις κοινωνικές επιστήμες, ειδικά στα οικονομικά και τις πολιτικές επιστήμες, που συνδυάζει τη θεωρητική και την εμπειρική έρευνα και εξετάζει το ρόλο των θεσμών στην προώθηση ή στην πρόληψη της οικονομικής ανάπτυξης (North, 1992).

Η νέα θεσμική προσέγγιση, όπως αναφέρουν οι Furubotn και Richter (2005, σ. 36) περιλαμβάνει τα παρακάτω υποπεδία:

1) Την Οικονομική του Κόστους Συναλλαγών (*Transaction Cost Economics*), (αναφέρεται στα έξοδα για την πραγματοποίηση των συναλλαγών που συσχετίζονται με την έρευνα και πληροφόρηση, τις διαπραγματεύσεις, την απόφαση, καθώς και τα κόστη αστυνόμευσης και επιβολής των συμβατικών υποχρεώσεων), με βασικούς συντελεστές σε αυτόν τον τομέα τους Coase, Williamson, Alchian, Klein, Demsetz και Barzel.

2) Την Ανάλυση των Περιουσιακών Δικαιωμάτων (*Property Rights*), (προσδιορίζουν τις θέσεις των ατόμων σε σχέση με τη χρήση των πόρων) με σημαντικούς εκπροσώπους στον τομέα αυτό τους Coase, Alchian, Demsetz, DeAlessi, Furubotn, και Pejovich, και

3) Την Οικονομική Θεωρία των Συμβάσεων (*Economic Theory of Contracts ή Contract Theory*), με βασικές υποδιαιρέσεις τη Θεωρία Αντιπροσώπευσης (*Agency Theory*) που ασχολείται με προβλήματα ασύμμετρης πληροφόρησης (*Informational Asymmetries*) μεταξύ των συμβαλλομένων μερών που ανακύπτουν πριν είτε μετά την πραγματοποίηση μιας συναλλαγής (Jensen, Meckling, Fama, Alchian και Demsetz, Stiglitz, Holmstrom, Spence και Shavell) και τη θεωρία των ατελών συμβάσεων (*Relational and Incomplete Contracts*), η οποία ασχολείται με προβλήματα ασύμμετρης πληροφόρησης συμβάσεων και μετασυμβατικού οπορτουνισμού (*postcontractual opportunism*) και μοντέλα αυτοεπιβαλλόμενων συμβάσεων, με εκπροσώπους τους Macaulay, Macneil, Goldberg, Williamson και Alchian, και συγγραφείς όπως οι Grossman και Hart που συνέβαλαν στη βιβλιογραφία της επίσημης θεωρίας. Οι τρεις παραπάνω τομείς έρευνας αντιπροσωπεύουν τον πυρήνα αυτού που είναι σήμερα γνωστός ως Νέα Θεσμική Οικονομική.

2.2.1 Η μετάβαση από τη νεοκλασική προσέγγιση στη Νέα Θεσμική Οικονομική

Η νεοκλασική οικονομική προσέγγιση, όπως συμπεραίνουν οι Furubotn και Richter, (2005, σ. 12) αποδείχθηκε υπερβολικά απλοποιημένη και ανίκανη να αντιμετωπίσει επαρκώς πολλά τρέχοντα προβλήματα ενδιαφέροντος για τους θεωρητικούς και τους διαμορφωτές πολιτικής, καθώς βασίζεται στην υπόθεση ότι το κόστος συναλλαγών είναι μηδενικό, οι υπεύθυνοι λήψης αποφάσεων μπορούν να αποκτήσουν και να επεξεργαστούν οποιαδήποτε πληροφορία επιθυμούν αμέσως και χωρίς κόστος και, ως εκ τούτου, είναι σε θέση να συνάψουν πλήρη συμβόλαια – συμβάσεις που μπορούν να παρακολουθούνται και να επιβάλλονται με απόλυτη ακρίβεια.

Στο πλαίσιο αυτό η νεοκλασική θεωρία αντιμετωπίζει την επιχείρηση ως ένα «μαύρο κουτί» για τη μετατροπή των εισροών σε εκροές (Demsetz, 1983). Αυτό οφείλεται σε ένα βαθμό στην εστίαση της νεοκλασικής προσέγγισης που είναι να κατανοήσει πώς το σύστημα τιμών συντονίζει τη χρήση των πόρων και όχι να εξηγήσει την εσωτερική δομή και λειτουργία των πραγματικών επιχειρήσεων.

Εν αντιθέσει με τη θεώρηση αυτή, η Νέα Θεσμική Οικονομική πρεσβεύει την ύπαρξη «θετικού κόστους συναλλαγών», γεγονός το οποίο καθιστά αναγκαία την εξέταση των θεσμών ως ενδογενών μεταβλητών στο οικονομικό μοντέλο. Στον πραγματικό κόσμο, όπως επισημαίνουν οι Furubotn και Richter (2005, σ. 14), η θεσμική δομή επηρεάζει τόσο το κόστος των συναλλαγών όσο και τα ατομικά κίνητρα και επομένως την οικονομική συμπεριφορά.

2.2.2 Η έννοια της συναλλαγής

Ο Oliver Williamson (1985, σ. 1), επιχειρώντας να δώσει έναν ορισμό για την έννοια της συναλλαγής, αναφέρει ότι μια συναλλαγή λαμβάνει χώρα όταν ένα αγαθό ή μια υπηρεσία μεταφέρεται από ένα (τεχνολογικά διαχωρίσιμο) περιβάλλον δράσης σε ένα άλλο, εκεί όπου ένα στάδιο δραστηριοτήτων τελειώνει και ένα άλλο αρχίζει. Ο Commons, από την άλλη, έχει μια πιο διευρυμένη οπτική. Γι αυτόν η συναλλαγή αφορά το διαχωρισμό και την απόδοση δικαιωμάτων μελλοντικής ιδιοκτησίας σε φυσικά πράγματα (Commons, 1934, όπ. αναφ. στο Furubotn και Richter, 2005, σ. 50). Η έννοια της συναλλαγής δηλαδή, δεν περιορίζεται μόνο στη «μεταφορά» πόρων, αγαθών και υπηρεσιών, αλλά περιλαμβάνει τη μεταβίβαση δικαιωμάτων με τη νομική έννοια (Coase, 1960, Demsetz, 1967, Furubotn και Pejovich, 1972, Alchian και Demsetz, 1973). Εδώ πρέπει επίσης να προστεθούν και τα δικαιώματα που απορρέουν λόγω διμερών οικονομικών συμβάσεων, τα οποία διαμορφώνουν μια συνολικότερη οπτική στην έννοια της συναλλαγής (Furubotn και Richter, 2005).

Οι συναλλαγές για τους νεο-θεσμικούς (Coase, 1960, 1992, 1998, Alchian & Demsetz, 1973, Eggertsson, 1990a, 1990b, όπ, αναφ. στο Arvanitidis, 2004) θεωρούνται ότι πραγματοποιούνται, στις σύγχρονες κοινωνίες, στο πλαίσιο κανόνων και δικαιωμάτων, που καθορίζονται και επιβάλλονται όχι μόνο οικονομικά, αλλά και πολιτικά, νομικά και κοινωνικά.

2.2.3 Θεσμοί: έννοια, χαρακτηριστικά και ρόλος τους

Η θεσμική οικονομική προσέγγιση ανέδειξε τη σημασία των θεσμών ως κεντρική παράμετρο στην κατανόηση της λειτουργίας του οικονομικού συστήματος. Αν και υπάρχουν διάφοροι ορισμοί στο τι είναι θεσμοί (Arvanitidis, 2004), από την ανασκόπηση της βιβλιογραφίας γίνεται κατανοητό ότι οι θεσμοί αφορούν κοινωνικά μορφώματα, ήτοι κανόνες, νόρμες, τρόπους συμπεριφοράς, και δομές οργάνωσης, που συντελούν στην

αντιμετώπιση των προβλημάτων της ανθρώπινης αλληλεπίδρασης, μειώνοντας τα κόστη των συναλλαγών και ενισχύοντας την προβλεψιμότητα της ανθρώπινης συμπεριφοράς.

Οι θεσμοί περιλαμβάνουν ένα σύνολο νομικών, διοικητικών και εθιμικών ρυθμίσεων, τους μηχανισμούς επιβολής τους (Schmoller, 1900, στο Furubotn και Richter, 2005, Boyd και Richerson, 1985, σ. 2, Nee και Ingram, 1998, σ. 19, Pejovich, 2012, σ. 23), και τις δομές οργάνωσης (ή οργανισμοί) οι οποίες αποτελούν μια διακριτή μορφή θεσμών. Οι τελευταίες αφορούν ομάδες ατόμων που διαμορφώνουν και επιβάλλουν εσωτερικούς κανόνες με σκοπό την ικανοποίηση κοινών συλλογικών στόχων. Κατ' επέκταση, όλοι οι οργανισμοί θεωρούνται θεσμοί, χωρίς ωστόσο να ισχύει το αντίστροφο, δηλαδή, όλοι οι θεσμοί δεν μπορεί να είναι οργανισμοί.

Ειδικότερα, το επικρατούμενο θεσμικό πλαίσιο σε μια κοινωνία κατά τους North¹ (1991, 1994) και Boyd και Richerson (1985, σ. 2), αποτελείται από επίσημους κανόνες και περιορισμούς (σύνταγμα, δίκαιο, νόμοι, κανονισμοί κ.λπ.), που επιβάλλονται εξωτερικά, ορίζουν το πολιτικό σύστημα (την ιεραρχική δομή, τις εξουσίες λήψης αποφάσεων, τα δικαιώματα του ατόμου), το οικονομικό σύστημα (τα περιουσιακά δικαιώματα σε πόρους και αγαθά, τις οικονομικές συμβάσεις) και το σύστημα προστασίας (δικαιοσύνη, ασφάλεια, άμυνα). Οι ανεπίσημοι κανόνες και περιορισμοί που συνυπάρχουν σε μια κοινωνία προέρχονται από τις κοινωνικές και ηθικές αξίες, τις κυρώσεις, ταμπού, τα έθιμα, τις παραδόσεις, τις θρησκευτικές πεποιθήσεις, καθώς και τους εσωτερικά επιβαλλόμενους κώδικες συμπεριφοράς και άλλους παράγοντες που επηρεάζουν τις υποκειμενικές αντιλήψεις που διαμορφώνουν τα άτομα για να ερμηνεύσουν την πραγματικότητα και τα χαρακτηριστικά εφαρμογής του καθενός.

Η αποτελεσματικότητά τους είναι συνάρτηση πολλών εξωτερικών παραγόντων, όπως η οργάνωση του κράτους και η δύναμη επιβολής των κανόνων του. Μαζί με τους τυπικούς περιορισμούς της οικονομίας, καθορίζουν τις επιλογές των «παικτών» που επηρεάζουν το κόστος συναλλαγών και παραγωγής και κατ' επέκταση την αποδοτικότητα (κερδοφορία), αποτελεσματικότητα και σκοπιμότητα (εφαρμοσιμότητα) κάθε οικονομικής δραστηριότητας.

¹Ο North είναι από τους θεμελιωτές της θεωρίας των Νέων Θεσμικών Οικονομικών και για τη συμβολή του στην οικονομική επιστήμη βραβεύθηκε με το Nobel Οικονομικών το 1993, διότι, μαζί με τον Fogel, έδωσαν νέα διάσταση στην έρευνα της οικονομικής ιστορίας, χρησιμοποιώντας ποσοτικές μεθόδους για να αιτιολογήσουν τη θεσμική και οικονομική αλλαγή (Nobel Prize Organization, 2018).

Εξελίσσονται μέσα στο χρόνο και παρέχουν τη δομή κινήτρων μιας οικονομίας, διαμορφώνοντας την κατεύθυνση της οικονομικής αλλαγής προς την ανάπτυξη, τη στασιμότητα ή την παρακμή.

Μια περισσότερο «εργαλειακή» ή «οργανωσιακή» θεώρηση για την έννοια του «θεσμού» διαφαίνεται στην Ostrom (1990, σ. 51), κατά την οποία οι «θεσμοί» μπορούν να οριστούν ως τα συστήματα κανόνων εργασίας που χρησιμοποιούνται για τον προσδιορισμό του ποιος είναι αρμόδιος για τη λήψη αποφάσεων σε συγκεκριμένα πεδία, ποιες ενέργειες επιτρέπονται ή περιορίζονται, ποιοι κανόνες συγκέντρωσης μπορούν να χρησιμοποιηθούν, ποιες οι διαδικασίες που πρέπει να ακολουθηθούν, ποιες πληροφορίες πρέπει ή δεν πρέπει να παρέχονται και τι οφέλη θα αποδίδονται στα άτομα, συνέπεια των ενεργειών τους. Όλοι οι κανόνες περιέχουν οδηγίες που απαγορεύουν, επιτρέπουν ή απαιτούν κάποια ενέργεια ή αποτέλεσμα και είναι εκείνοι που τελικά χρησιμοποιούνται, παρακολουθούνται και επιβάλλονται όταν τα άτομα κάνουν επιλογές σχετικά με τις ενέργειες που θα αναλάβουν.

Ειδικότερα, σύμφωνα με τον Williamson (1985, σ. 15), οι επιχειρήσεις, οι αγορές και οι οικονομικές συμβάσεις είναι σημαντικοί οικονομικοί θεσμοί. Είναι επίσης το εξελικτικό προϊόν μιας συναρπαστικής σειράς οργανωτικών καινοτομιών.

Η κατανόηση των οικονομικών θεσμών δημιουργεί βαθιές και διαρκείς προκλήσεις στους τομείς του δικαίου, της οικονομίας και της οργάνωσης (Williamson, 1985, σ. 1). Από τη σκοπιά των θεσμικών οικονομικών, υπάρχει ενδιαφέρον όχι μόνο για τη μελέτη των χαρακτηριστικών των θεσμών, αλλά και για την ενσωμάτωσή τους σε ένα γενικότερο οικονομικό μοντέλο (Furubotn & Richter, 2005, σ. 10).

2.2.4 Το θεώρημα Coase και τα κόστη των συναλλαγών

Όπως ειπώθηκε, τα κόστη συναλλαγής είναι τα κόστη των πόρων που απαιτούνται για τη διεκπεραίωση των συναλλαγών, δηλ. να ορίζουμε δικαιώματα επί των πόρων, και να μεταβιβάζουμε αξιόπιστα τα δικαιώματα αυτά από έναν οικονομικό παράγοντα σε κάποιον άλλον. Στο πλαίσιο αυτό, τα κόστη συναλλαγής αφορούν δαπάνες που σχετίζονται με τη μεταβίβαση δικαιωμάτων (αγαθών) αλλά και δαπάνες δημιουργίας και διατήρησης ενός πλαισίου (θεσμικό πλαίσιο) που να καθορίζει δικαιώματα και να επιτρέπει την αξιόπιστη μεταβολή και μεταβίβασή τους (Arvanitidis, 2004).

Η επιχειρηματολογία της Νέας Θεσμικής προσέγγισης ξεκινά από την παρατήρηση ότι οι συναλλαγές είναι δαπανηρές, επειδή τα άτομα πρέπει να ξοδεύουν χρόνο και πόρους για να μεταβιβάσουν τα δικαιώματα κυριότητας ή να επιβάλουν αποκλειστικά δικαιώματα πάνω σε υλικά ή πληροφορίες. Αυτό που έχει μεγαλύτερη σημασία στην παραδοχή αυτή δεν είναι μόνο το γεγονός ύπαρξης κόστους, αλλά οι σημαντικές επιπτώσεις τους στα οικονομικά συστήματα. Δεδομένης της εξάρτησης των σύγχρονων οικονομιών της αγοράς από τις συναλλαγές, εκτιμάται ότι το κόστος συναλλαγών ανέρχεται στο 50% έως 60% του καθαρού εθνικού προϊόντος (Furubotn & Richter, 2000, όπ. αναφ. στο Arvanitidis, 2004).

Στα μέσα του περασμένου αιώνα η επικρατούσα άποψη των οικονομολόγων για τους θεσμούς, ήταν ότι δημιουργούσαν εμπόδια (*constrains*), θέτοντας περιορισμούς στην προσπάθεια των ορθολογικών ατόμων να μεγιστοποιήσουν την οικονομική ωφελιμότητά τους και να επιτύχουν υψηλότερο βαθμό ατομικής ευημερίας. Μέχρι τότε θεωρούσαν ότι το κράτος συνέβαλε καθοριστικά στην οικονομική πρόοδο και άνοδο του βιοτικού επιπέδου των πολιτών, καθώς εξασφάλιζε, μέσα από ένα πλέγμα κανόνων δικαίου (τυπικών και άτυπων), την προστασία των περιουσιακών δικαιωμάτων, την εφαρμογή των συμβάσεων και την κοινωνική ομαλότητα, περιορίζοντας ωστόσο τις εναλλακτικές επιλογές τους (Χατζής, 2012).

Ο Ronald Coase, με απαρχή τη δεκαετία του 1930, ήταν αυτός που ανέτρεψε τη κρατούσα άποψη για τους θεσμούς, ότι δεν αποτελούν περιορισμούς, αλλά απαραίτητα μέσα επίλυσης των εσωτερικών προβλημάτων των οικονομικών συναλλαγών της αγοράς. Όπως τονίζει στο κλασικό έργο του, που έγραψε το 1937 με τίτλο «*The Nature of the Firm*», ο νεαρός τότε Coase (σε ηλικία 27 χρονών), ήταν ο πρώτος που εισήγαγε την έννοια του «κόστους συναλλαγής» στη μελέτη της επιχείρησης και της οργάνωσης της αγοράς, θεμελιώνοντας μια σοβαρή παρέκκλιση από τις αποδεκτές θεωρίες που είχαν γραφτεί ως τότε στα οικονομικά. Έθεσε το ζήτημα των συναλλαγών και του κόστους τους, για την καλύτερη κατανόηση των κοινωνικών και οικονομικών διαδικασιών, καταλήγοντας στη διαπίστωση ότι με κάθε συναλλαγή προκύπτει και ανάλογο κόστος (χρηματικό ή μη) που ονομάζεται «κόστος συναλλαγής». Το κόστος αυτό στην ουσία αποτελεί εμπόδιο για να πραγματοποιηθεί η συναλλαγή, διότι, ενώ υπάρχει το κίνητρο για να επιτευχθεί η συμφωνία, που είναι το οικονομικό όφελος (πλεόνασμα), εάν το αντίστοιχο κόστος συναλλαγής θεωρηθεί σημαντικό, είναι ικανό να τη ματαιώσει (Williamson, 2010).

Με βάση το έργο του Coase ξεκινά σταδιακά η ακαδημαϊκή έρευνα και τα μετέπειτα εμπειρικά στοιχεία επιβεβαιώνουν τον ισχυρισμό του, ότι το συνολικό κόστος μιας

δραστηριότητας περιλαμβάνει τόσο το κόστος παραγωγής όσο και το κόστος συναλλαγής (Pejonich, 2012, σελ. 9). Συγκεκριμένα ο Coase διατύπωσε δύο επισημάνσεις: (1) τα σαφώς καθορισμένα περιουσιακά δικαιώματα, αποτελούν βασική προϋπόθεση για την επίλυση της σύγκρουσης συμφερόντων μεταξύ ατόμων με συναλλαγές μέσω των αγορών, τα οποία μοιράζονται τα κέρδη από τις συναλλαγές (Anderson & Huggins, 2013) και (2) η κατανομή των πόρων είναι αποτελεσματική ανεξάρτητα από τη αρχική νόμιμη εκχώρηση των περιουσιακών δικαιωμάτων, όσο τα κόστη συναλλαγής είναι αμελητέα. Συμπεραίνει ότι τα άτομα δρώντας ορθολογικά, δηλ επιζητώντας τη μεγιστοποίηση της ωφέλειάς τους, δεν ενδιαφέρονται για το «κοινωνικό κόστος» και θα αναλάβουν δράση μόνο εάν η αξία του παραγόμενου προϊόντος είναι μεγαλύτερη από το ιδιωτικό τους κόστος. Διαφορετικά, εάν το κόστος σύναψης μιας συμφωνίας είναι μεγαλύτερο από το όφελος που θα αποκομίσουν τα αντισυμβαλλόμενα μέρη, η συμφωνία θα ματαιωθεί. Στην ιδεατή μάλιστα περίπτωση που το ιδιωτικό ισούται με το κοινωνικό κόστος, (μηδενικό κόστος συναλλαγής), οι ιδιώτες θα πραγματοποιήσουν μια δραστηριότητα μόνο εάν η αξία του παραγόμενου προϊόντος είναι μεγαλύτερη από την αξία που θα αποδώσει η καλύτερη εναλλακτική χρήση τους, μεγιστοποιώντας έτσι την αξία της παραγωγής (Pejonich, 2012, σ. 10).

Ο Coase (1959) εξετάζοντας τα συναλλακτικά κόστη της αγοράς, τα οποία μπορεί να αποτρέψουν μια συναλλαγή εάν είναι σημαντικά, προτείνει να καθιερωθεί από το νομικό σύστημα η δυνατότητα να γίνει μεταφορά και αναδιάταξη των δικαιωμάτων αυτών (*rearrangement of legal rights*) μέσω της αγοράς. Είναι σαφές ότι αυτή η αναδιάταξη των δικαιωμάτων θα αναληφθεί μόνο όταν η αύξηση της αξίας της παραγωγής που θα επιφέρει υπερβαίνει το κόστος μεταφοράς της στην αγορά (Coase, 1988, σ. 115). Στην προσέγγιση αυτή η οικονομική οργάνωση θεωρείται ότι αποτελεί μια δομή διακυβέρνησης και όχι απλά μια παραγωγική λειτουργία και ενδιαφέρεται ιδιαίτερα για τον τρόπο με τον οποίο μπορεί να μπει τάξη στις συναλλακτικές σχέσεις της αγοράς, οι οποίες υπό άλλες συνθήκες θα μπορούσαν να οδηγήσουν σε συγκρούσεις και σε χαμένες ευκαιρίες για αμοιβαία οφέλη (Stone et al, 1992).

Παραμένοντας στο ίδιο σκεπτικό ο Coase εισήγαγε της έννοια της κάθετης ολοκλήρωσης, αντί της ανάθεσης στην αγορά (*outsourcing*). Δηλαδή, η ίδια η επιχείρηση ή γενικότερα η οικονομική οργάνωση, μπορεί να παράγει το προϊόν ή την υπηρεσία, αντί να το προμηθευτεί από την αγορά. Αυτό βρίσκει εφαρμογή στις επιχειρήσεις με υψηλή ιεραρχική διάρθρωση, στην οποία, με ανάλογες προσαρμογές είναι δυνατό να ενταχθούν δομές που θα

ενσωματώνουν τις συναλλαγές, στην υπάρχουσα ιεραρχία, αποφεύγοντας τα υψηλά συναλλακτικά κόστη στην αγορά (Pejovich, 2012). Η θεωρία του κόστους συναλλαγών αποτέλεσε το κυρίαρχο μέσο για να ερμηνευθεί τόσο η κάθετη ολοκλήρωση όσο και η εξωτερική ανάθεση ως εξοικονομητική προσέγγιση, με την οποία επιτυγχάνεται η αποτελεσματικότητα του κόστους με την ανάθεση συναλλαγών σε διαφορετικούς μηχανισμούς διακυβέρνησης, (Holcomb, 2007).

Καθώς τα αντισυμβαλλόμενα μέρη καρπώνονται κέρδη από τη συναλλαγή, τη σύμβαση ή την ανταλλαγή, δημιουργούνται σύμφωνα με τους Furubotn και Richter (2005, σ. 51), ανάλογα συναλλακτικά κόστη, τα οποία διακρίνονται σε τρεις βασικούς τύπους, ήτοι τα συναλλακτικά κόστη αγοράς (*market*), τα συναλλακτικά κόστη διοίκησης ή (*managerial*) και τα πολιτικά συναλλακτικά κόστη (*political*)

2.2.4.1 Συναλλακτικά κόστη αγοράς

Το κόστος συναλλαγών της αγοράς αναλύεται λεπτομερέστερα στο κόστος προετοιμασίας των συμβάσεων (έξοδα έρευνας και πληροφόρησης για την αναζήτηση κατάλληλου αντισυμβαλλόμενου), στο κόστος σύνταξης των συμβάσεων (δαπάνες διαπραγματεύσεων και λήψης αποφάσεων) και στο κόστος παρακολούθησης και επιβολής των συμβατικών υποχρεώσεων (Furubotn και Richter (2005, σ. 52). Ειδικότερα, τα έξοδα εποπτείας και επιβολής προκύπτουν από την ανάγκη παρακολούθησης των συμφωνημένων (χρόνων παράδοσης, μέτρησης της ποιότητας και των ποσών του προϊόντος κ.ο.κ). Υπάρχει επίσης το κόστος μέτρησης του τι ανταλλάσσεται και του κόστους που συνεπάγεται η προστασία των δικαιωμάτων και η επιβολή των συμβατικών διατάξεων.

Στο βαθμό που υπάρχει υψηλό κόστος εποπτείας και επιβολής, οι παραβιάσεις των συμβάσεων είναι σε κάποιο βαθμό αναπόφευκτες. Φυσικά, η εξαπάτηση ή η οπορτουνιστική (*opportunistic*) συμπεριφορά των συμβαλλομένων σε μια σύμβαση έχει αρνητικές συνέπειες. Ο οπορτουνισμός (*opportunism*)², ορίζεται από τον Williamson (1985), ως την επιδίωξη

²Αναλυτικότερα, ο οπορτουνισμός (*opportunism*) είναι μία μη συνεργατική στρατηγική, που συναντάται στο οικονομικό πεδίο κατά την οποία ορισμένα άτομα, στο πλαίσιο μιας σύμβασης (συναλλαγής) είναι πιθανό να είναι ανέντιμοι, με την έννοια ότι ενδέχεται να αποκρύψουν τις προτιμήσεις, να διαστρεβλώσουν δεδομένα ή να προκαλέσουν σύγχυση στα ζητήματα, προκειμένου να αποκομίσουν ίδιο όφελος (Williamson, 1975, Muris, 1980).

ατομικού συμφέροντος με δόλιο τρόπο, στο πλαίσιο μιας σύμβασης (συναλλαγής). Αυτή η αποκλίνουσα συμπεριφορά όχι μόνο έχει αναδιανεμητικές επιδράσεις (*redistributive effects*), αλλά προκαλεί επίσης απώλειες στο γενικό επίπεδο παραγωγής ή ευημερίας, ενώ η οπορτουνιστική συμπεριφορά, μπορεί να αποφευχθεί μέσω κατάλληλων θεσμικών ρυθμίσεων (Furubotn & Richter, 2005, σ. 53).

2.2.4.2 Συναλλακτικά κόστη διοίκησης

Ο Williamson (1985, 1) θεωρεί ότι στην κατηγορία αυτή εμπίπτει το κόστος που συνδέεται με τη φυσική μεταφορά αγαθών από ένα στάδιο παραγωγής/επεξεργασίας στο επόμενο. Οι συναλλαγές είναι υπεύθυνες για τα περισσότερα γενικά έξοδα και, ως εκ τούτου, το κλειδί στη διαχείριση των γενικών εξόδων είναι ο έλεγχος της συναλλακτικής δραστηριότητας που τα προκαλεί (Miller & Vollmann 1985, σ. 146).

Κατά τους Furubotn και Richter (2005, σ. 54) στην κατηγορία αυτή περιλαμβάνεται το κόστος δημιουργίας, διατήρησης ή αλλαγής οργανωτικού σχεδιασμού (π.χ. το κόστος εφαρμογής των συμβάσεων εργασίας που υφίστανται μεταξύ μιας επιχείρησης και των υπαλλήλων της, δαπάνες διαχείρισης προσωπικού, επενδύσεις στην τεχνολογία των πληροφοριών κ.α.) καθώς και το κόστος λειτουργίας ενός οργανισμού (π.χ. τα έξοδα πληροφόρησης όπως το κόστος του ελέγχου των διαχειριστών του οργανισμού από τους ιδιοκτήτες του, το διαχειριστικό κόστος λήψης αποφάσεων, η διαπραγμάτευση, η παρακολούθηση της εκτέλεσης εντολών και η μέτρηση της απόδοσης των εργαζομένων, το κόστος διαχείρισης πληροφοριών κ.α.).

2.2.4.3 Πολιτικά συναλλακτικά κόστη

Ιδιαίτερο ρόλο κατέχουν οι πολιτικές συναλλαγές, που αφορούν στη λειτουργία του κρατικού μηχανισμού και διαμόρφωση του θεσμικού πλαισίου. Ειδικότερα, αντιπροσωπεύουν τις συναλλαγές μεταξύ πολιτικών, Δημόσιας Διοίκησης και ομάδων συμφερόντων, καθώς επίσης τις διαπραγματεύσεις και τον προγραμματισμό αυτών των ομάδων σχετικά με την άσκηση δημόσιας εξουσίας («πολιτική συναλλαγή»), ενώ πρέπει να ληφθεί υπόψη και η άσκηση πολιτικής εξουσίας από αξιωματούχους-εκπροσώπους της Δημόσιας Διοίκησης με τη μορφή δικαστικών αποφάσεων και διοικητικών πράξεων (Furubotn & Richter, 2005, σ. 50).

Συγκεκριμένα, τα πολιτικά συναλλακτικά κόστη μπορεί να αποτελούνται από το κόστος δημιουργίας, διατήρησης και αλλαγής της επίσημης και ανεπίσημης πολιτικής οργάνωσης του συστήματος (δαπάνες που συνδέονται με την καθιέρωση του νομικού πλαισίου, της διοικητικής δομής, του στρατού, του εκπαιδευτικού συστήματος, της δικαστικής εξουσίας και ούτω καθεξής) καθώς και το κόστος της λειτουργίας μιας πολιτείας (τρέχουσες δαπάνες για τη νομοθεσία, την άμυνα, τη διοίκηση της δικαιοσύνης, τις μεταφορές και την εκπαίδευση) (Furubotn & Richter, 2005, σ. 56).

Όπως και στον ιδιωτικό τομέα, αυτοί οι «κυβερνητικοί οργανισμοί» πρέπει να φέρουν το κόστος αναζήτησης και πληροφόρησης, το κόστος λήψης αποφάσεων, το κόστος της παραγγελίας (επίσημα) και το κόστος παρακολούθησης και επιβολής της τήρησης των επίσημων οδηγιών. Ο Levi (1989, σ. 12) περιγράφει το κόστος των πολιτικών συναλλαγών ως «το κόστος μέτρησης, παρακολούθησης, δημιουργίας και επιβολής της συμμόρφωσης». Λαμβάνοντας υπόψη, από τη μια πλευρά, ότι σύμφωνα με τη συμπεριφορική υπόθεση οι άνθρωποι ή τουλάχιστον οι περισσότεροι άνθρωποι είναι οπορτουνιστές και θα αθετήσουν τις συμφωνίες όταν αυτό τους εξυπηρετεί και από την άλλη το υψηλό κόστος απόκτησης πληροφοριών, ο Levi συστήνει στους Διοικούντες να σχεδιάζουν πολιτικές που θα μειώνουν το κόστος των πολιτικών συναλλαγών τους. Πρόκειται για το κόστος εφαρμογής και επιβολής πολιτικών.

2.2.5 Η προσέγγιση Transaction Cost Economics και η εξέλιξή της στο χρόνο

Η TCE, σε σύγκριση με άλλες προσεγγίσεις που μελετούν την οικονομική οργάνωση (Williamson, 1985, σ. 18) διαφοροποιείται στα παρακάτω σημεία: (1) είναι πιο μικροαναλυτική, (2) είναι περισσότερο επικεντρωμένη στη συμπεριφορική υπόθεση του οπορτουνισμού, (3) εισάγει και αναπτύσσει την οικονομική σημασία της ιδιαιτερότητας των περιουσιακών στοιχείων (4) θεωρεί την επιχείρηση περισσότερο ως δομή διακυβέρνησης και όχι ως παραγωγική λειτουργία και (5) δίνει μεγαλύτερη βαρύτητα στις εκ των υστέρων θεσμικές ρυθμίσεις της σύμβασης, με ιδιαίτερη έμφαση στην ιδιωτική επιβολή (αντί της δικαστικής).

Ο τομέας της TCE, προέκυψε από το πρωτοποριακό έργο του Williamson (1989) στη συσχέτιση της θεωρητικής αντίληψης του Coase για το κόστος συναλλαγής με τις οργανωτικές και συμβατικές δραστηριότητες του πραγματικού κόσμου.

Για το έργο του αυτό και τη συνεισφορά της TCE στην επιχειρησιακή έρευνα, το Marketing και τις συναφείς κοινωνικές επιστήμες, ο Williamson τιμήθηκε με το βραβείο Nobel Οικονομικών το 2009. Οι ερευνητικές του προσπάθειες έχουν εμπνεύσει μελετητές σε όλο τον κόσμο, διαμορφώνοντας μια ισχυρή διεθνή επιστημονική κοινότητα (Dahlstrom & Nygaard, 2010). Η διάκριση αυτή του Williamson, μαζί με τις προηγούμενες βραβεύσεις με το Nobel Οικονομικών των Douglas North (1993) και Ronald Coase (1991) αποδεικνύει την έκταση της αποδοχής από τον επιστημονικό κόσμο του ρεύματος των Νέων Θεσμικών Οικονομικών.

Ο Williamson (2010), στη μελέτη του με θέμα «*Transaction cost economics: The natural progression*», επιχειρώντας να καταγράψει την εξελικτική πορεία της TCE, προσδιορίζει το ανεπίσημο στάδιο της στη βιβλιογραφία τη δεκαετία του 1930 (ιδιαίτερα με τους Commons και Coase) όπου επισημάνθηκαν τα λάθη ή οι παραλείψεις της νεοκλασικής θεώρησης. Ωστόσο, οι βάσεις της νέας προσέγγισης τέθηκαν στη δεκαετία του 1970, όταν δημιουργήθηκαν νέες έννοιες όπως η επανεξέταση της κάθετης ολοκλήρωσης (*vertical integration*)³ των κάθετων περιορισμών της αγοράς (*vertical market restrictions*)⁴ και προσφοράς *franchise* στο φυσικό μονοπώλιο, της οργάνωσης της αγοράς εργασίας (*labor market organization*), κ.α. και δημιουργήθηκαν οι συνθήκες για την αποτελεσματική ευθυγράμμιση (*efficient alignment*)⁵.

Οι εξειδικευμένες εργασίες, τη δεκαετία του 1980 και μετά, ασχολούνται με αξιόπιστες συμβάσεις (*credible contracting*)⁶, υβριδικά μοντέλα διακυβέρνησης (*hybrid modes*), τη διαστασιοποίηση των συναλλαγών (*dimensionalization of transactions*) και των δομών διακυβέρνησης (*governance structures*), μια πληθώρα εφαρμογών εντός των επιχειρήσεων και των οικονομικών και τις συγγενείς κοινωνικές επιστήμες (συμπεριλαμβανομένης της πολιτικής) με εκτεταμένες εμπειρικές εφαρμογές. Η τυποποίηση

³Το ζήτημα της κάθετης ολοκλήρωσης (*vertical integration*) εντοπίζει παράγοντες απόδοσης που συνδέονται με τον προσδιορισμό του πότε μια επιχείρηση παράγει ένα αγαθό ή μια υπηρεσία για τις δικές της ανάγκες αντί να αναθέσει σε τρίτους (*outsourcing*) (Williamson, 2010).

⁴Οι κάθετοι περιορισμοί στην αγορά δεν αποτελούν εμπόδιο στον ελεύθερο ανταγωνισμό, αλλά συμβάλλουν στη διατήρηση της ακεραιότητας του συστήματος *franchise* (Williamson 1985, Williamson 2010).

⁵Οι συναλλαγές, που διαφέρουν ως προς τα χαρακτηριστικά τους, «ευθυγραμμίζονται» με δομές διακυβέρνησης, οι οποίες διαφέρουν ως προς το κόστος και τις ικανότητές τους, έτσι ώστε να επιτυγχάνεται τελικά εξοικονόμηση κόστους (Williamson 1998, 1999, 2010).

⁶Η σύναψη αξιόπιστων συμβάσεων είναι μια ισχυρή έννοια για την επέκταση του φάσματος μέσα στο οποίο μπορούν να προβλέπονται τα αμοιβαία κέρδη από τη συναλλαγή (Williamson 2010).

που ξεκίνησε τη δεκαετία του 1980, βρίσκεται ακόμη σε εξέλιξη. Οι μελέτες των Grossman και Hart (1986) και στη συνέχεια των Hart και Moore (1990) και άλλων που ασχολούνται με ορισμένους τύπους κόστους συναλλαγών, με συχνότερες αναφορές στη βιβλιογραφία για τα περιουσιακά δικαιώματα, ασκούν μεγάλη επιρροή. Σημαντικές επίσης είναι και μεταγενέστερες εργασίες του Steven Tadelis και των συν-συγγραφέων του (Bajari & Tadelis, 2001, Levin & Tadelis, 2010, Tadelis, 2002, 2010).

Η θεωρία TCE μερικές φορές επικρίνεται, προσάπτοντας το μειονέκτημα ότι δεν έχει πλήρως διαμορφωθεί. Ο Williamson (2010) αντικρούοντας την κριτική αυτή, ισχυρίζεται ότι η TCE, όπως και πολλές άλλες θεωρίες, έχει υποστεί μια φυσική εξέλιξη και ακριβέστερα θεωρεί πως είναι ακόμη υπό διαμόρφωση. Έτσι, εάν επιχειρηθεί μια πρόωγη τυποποίηση, διατρέχει τον κίνδυνο αποσύνδεσης από την φυσική παρατήρηση των συμβάντων. Οι θεωρίες συνήθως διέρχονται εξελικτικά στάδια και στο πνεύμα των απόψεων του Thomas Kuhn (1970) για την πορεία αυτή, θεωρείται ότι προχωρούν από ένα άτυπο στάδιο ανάπτυξης, στο επόμενο, προ-επίσημο, στο ημι-τυπικό και τέλος στο πλήρως τυπικό.

2.2.6 Περιουσιακά δικαιώματα (Property Rights) και οικονομικές συμβάσεις

Η θεωρία των περιουσιακών δικαιωμάτων (ΠΔ) αποτελεί υποενότητα της Νέας Θεσμικής Οικονομικής και μελετά τα δικαιώματα δράσης και διάθεσης αγαθών (πόρων) που θεμελιώθηκε από τον Coase (1960) με το έργο του «*The Problem of Social Cost*» και αποτέλεσε έρεισμα για τη σύγχρονη φιλελεύθερη σκέψη. Στη σχολή των ΠΔ συνέβαλε καθοριστικά ο Demsetz (1967) με το άρθρο του *Toward a Theory of Property Rights*.

Η βασική παραδοχή της θεωρίας είναι ότι η δραστηριότητα κάποιων έχει επιδράσεις (εξωτερικότητες) σε τρίτους (π.χ. η ρύπανση), καθώς εξωτερικεύει στους άλλους το κόστος τους. Η εσωτερίκευση αυτών των εξωτερικών επιδράσεων (ανάληψη του κόστους τους) και του κόστους των συναλλαγών γίνεται μέσω του αποτελεσματικού καθορισμού των ΠΔ. Ο Coase επεσήμανε ότι πρέπει να επιδιώκεται η αποτελεσματική χρήση των πόρων, ανεξάρτητα ποιος είναι ο ιδιοκτήτης του. Σε κάθε περίπτωση οι πόροι όταν διέπονται από την αρχή της σπανιότητας (*scarcity of resources*) πρέπει να έχουν ιδιοκτήτη, έναν ή περισσότερους⁷.

⁷Τα αγαθά χωρίς ιδιοκτησία, είναι τα «κοινά» αγαθά, ανοικτής πρόσβασης (παράδειγμα ο ενάλιος πλούτος). Συχνά αντιμετωπίζουν το πρόβλημα της κατάχρησης, καθώς ο κάθε χρήστης το εκμεταλλεύεται όπως επιθυμεί και καρπώνεται τα οφέλη, ενώ το αντίστοιχο κόστος επιμερίζεται σε όλους. Αυτό οδηγεί σε αποτυχία της αγοράς, που ονομάζεται «τραγωδία των κοινών»(Hardin, 1968).

Ειδικότερα, η θεωρία των ΠΔ βασίζεται στο αξίωμα ότι σε μια οικονομική οργάνωση δημιουργούνται εξωτερικότητες (*externalities*), δηλαδή αναποτελεσματικότητες, θετικές και αρνητικές. Οι εξωτερικότητες εκφράζουν την απόκλιση στη σχέση κόστους/οφέλους κατά τη χρήση ενός αγαθού, όταν δηλαδή οι τιμές των πόρων δεν είναι ανάλογες της σπανιότητάς τους, ώστε να γίνεται ο βέλτιστος καταμερισμός μεταξύ των χρηστών και να αποφεύγεται η κατασπατάλησή τους⁸ (Demsetz, 1967).

Στα ΠΔ συγκαταλέγονται δύο διαφορετικές έννοιες: τα οικονομικά ΠΔ (*economic property rights*) και τα νομικά ΠΔ (*legal property rights*). Τα οικονομικά ΠΔ ενός ατόμου πάνω σε ένα αγαθό ή ένα περιουσιακό στοιχείο είναι η ικανότητά του, όπως είναι αναμενόμενο, να καταναλώνει άμεσα το αγαθό ή τις υπηρεσίες του περιουσιακού στοιχείου ή, έμμεσα, μέσω της ανταλλαγής. Αυτά μπορεί να περιλαμβάνουν (1) το δικαίωμα χρήσης ενός περιουσιακού στοιχείου, (2) το δικαίωμα να εισπράττει εισόδημα από ένα περιουσιακό στοιχείο και μια σύμβαση μέσω των όρων με άλλα άτομα, και (3) το δικαίωμα μόνιμης μεταβίβασης δικαιωμάτων ιδιοκτησίας σε άλλο μέρος. Τα νομικά ΠΔ είναι τα δικαιώματα ιδιοκτησίας που αναγνωρίζονται και επιβάλλονται από την κυβέρνηση και αφορούν τα ατομικά πολιτικά δικαιώματα (π.χ. δικαίωμα ψήφου) (Barzel, 1997, Benham, 2012).

Η θεωρία των ΠΔ προτείνει με ποιο τρόπο θα πρέπει τα ΠΔ να αναδιανεμηθούν, ώστε να επιλυθούν τα ζητήματα των αρνητικών εξωτερικοτήτων και να αυξηθεί η αποτελεσματική χρήση των πόρων μέσα από μια καλύτερη κατανομή. Τέσσερις βασικές αρχές κατά τους Anderson και Huggins (2013, σ. 11), καθοδηγούν την οικονομική των ΠΔ.

- Πρώτη, τα άτομα κάνουν επιλογές υπό συνθήκες περιορισμένων πόρων.
- Δεύτερη, τα άτομα ενεργούν ορθολογικά για να επιδιώξουν τα συμφέροντά τους προσαρμόζοντας τα οφέλη και το κόστος των πράξεών τους. Η ορθολογικότητα σημαίνει ότι οι άνθρωποι έχουν σαφώς καθορισμένες προτιμήσεις και ενεργούν συστηματικά για να μεγιστοποιήσουν την ευημερία τους ανάλογα με την περιουσία και τα εισοδήματά τους.
- Τρίτη, τα άτομα θα ανταγωνίζονται για τον έλεγχο των σπάνιων πόρων και ότι η φύση του ανταγωνισμού θα εξαρτηθεί από τους κανόνες του παιχνιδιού.

⁸Όταν οι πιο σπάνιοι πόροι δεν έχουν υψηλότερη τιμή από τους λιγότερο σπάνιους, το αποτέλεσμα θα είναι η σπατάλη και η εξάντλησή τους.

- Τέταρτη, τέλος, είναι ότι τα σαφώς καθορισμένα και μεταβιβάσιμα ΠΔ ενθαρρύνουν τις συναλλαγές και τη βέλτιστη χρήση των πόρων. Με τα ΠΔ σαφώς καθορισμένα και μεταβιβάσιμα, οι ιδιοκτήτες έχουν κίνητρο να συντηρήσουν τους πόρους τους ώστε διατηρήσουν τη μελλοντική αξία τους. Εάν οι ιδιοκτήτες δεν θέσουν έναν ιδιωτικό πόρο στην υψηλότερη και καλύτερη χρήση του, οι ενδιαφερόμενοι που βλέπουν σπατάλη του μπορούν να τον αγοράσουν και να βελτιώσουν την αποτελεσματικότητα της χρήσης του.

Ο μηχανισμός δηλαδή μέσω του οποίου γίνεται η αναδιανομή των δικαιωμάτων είναι κυρίως η αγορά. Οι ιδανικές συνθήκες ανταλλαγής ΠΔ εντός της αγοράς είναι η απουσία συναλλακτικού κόστους (TC). Καθώς όμως, όλες οι συναλλαγές κοστίζουν, έρχεται ο ρόλος της δικαιοσύνης (δικαστήρια) να διευκολύνει τις συναλλαγές ανταλλαγής των ΠΔ, όταν το κόστος συναλλαγής είναι υψηλό και αποτρεπτικό για την πραγματοποίησής της (Anderson & Huggins 2013, σ. 34).

2.3 Οικονομικές συμβάσεις και συμπεριφορικές υποθέσεις

Ο κλάδος των TCE επικεντρώνονται ρητά στη συγκριτική αποτελεσματικότητα με την οποία οι εναλλακτικές δομές διακυβέρνησης διαχειρίζονται τις συναλλαγές. Ασχολείται ειδικά με τη διαχείριση των συμβατικών σχέσεων (μέσω αγορών, ιεραρχιών και υβριδικών μέσων) και απορρίπτει την άποψη ότι τα δικαστήρια μπορούν πάντα να ελέγξουν και να επιβάλουν την εκπλήρωση των συμβάσεων με εμπεριστατωμένο και αποτελεσματικό τρόπο και χαμηλό κόστος. Αναγνωρίζει ότι ο ορισμός, η κατανομή και η επιβολή από τη δικαιοσύνη των ΠΔ δε γίνεται πάντα με επιτυχία, καθώς οι συναλλαγές κοστίζουν μεν οικονομικά, αλλά οι επίσημοι νόμοι και τα δικαστήρια πολλές φορές δεν επιλύουν και δεν μπορούν από μόνα τους να επιλύσουν συμβατικά προβλήματα που σχετίζονται με τις συναλλαγές (Williamson, 1990).

Ένα μεγάλο μέρος του ενδιαφέροντος για την ανθρώπινη συμπεριφορά γενικά και για τις οργανώσεις ειδικότερα, κατά τον Williamson (2010), δεν αναφέρεται στο τι συμβαίνει γενικά, αλλά στις εξαιρέσεις. Πράγματι, όταν έχουν αναπτυχθεί καλές πρακτικές, ο κύριος ρόλος της διοίκησης είναι να αντιμετωπίσει τις εξαιρέσεις. Στο πλαίσιο της ανάθεσης σε τρίτους, τέτοιες εξαιρέσεις προκύπτουν από τη συμβατική ατέλεια (*contractual incompleteness*) σε συνδυασμό με τις επακόλουθες διαταραχές, που ωθούν τα μέρη σε μια συμφωνία μεταξύ, εκτός της σφαίρας των επίσημων συμβάσεων (*contract curve*).

Η εκτέλεση συμβάσεων από τρίτους αποτελεί πρόβλημα υπό συνθήκες περιορισμένης πληροφόρησης (Furubotn & Richter, 2005, σ. 188). Οι στρατηγικές εκτιμήσεις – οι οποίες προκύπτουν λόγω ύπαρξης ασυμμετρίας πληροφόρησης, διμερών αλληλεξαρτήσεων, αδυναμιών ξεκάθαρης απόδοσης των ΠΔ και ύπαρξης υψηλού κόστους επιβολής των συμβάσεων από τη δικαιοσύνη τίθενται εν ισχύ, δεδομένου ότι ο οπορτουνισμός (*opportunism*) είναι μια υπαρκτή κατάσταση.

Οι Furubotn και Richter (2005, σ. 161) διευκρινίζουν ότι υπάρχουν τρεις θεωρητικές προσεγγίσεις στην ανάλυση των συμβάσεων, η θεωρία αντιπροσώπευσης, η θεωρία των αυτοεπιβαλλόμενων συμβάσεων και η θεωρία των σχεσιακών συμβάσεων. Η πρώτη είναι αυτή η οποία σχετίζεται περισσότερο με το αντικείμενο της παρούσας εργασίας και για αυτό παρουσιάζεται εν συντομία στη συνέχεια.

2.3.1 Περιορισμένη Ορθολογικότητα και ατελείς συμβάσεις

Η θεωρία της περιορισμένης ορθολογικότητας (*bounded rationality*) εστιάζει στους τρόπους με τους οποίους αποκτάται η πληροφορία και μεταδίδεται από ένα μέρος του οργανισμού σε άλλο. Απορρίπτει τις παραδοχές της νεοκλασικής οικονομικής προσέγγισης για ύπαρξη τέλει ορθολογισμού στην ανθρώπινη συμπεριφορά και δέχεται ότι υπάρχουν περιορισμοί στη δυνατότητα της ανθρώπινης φύσης να κατανοήσει πλήρως τα γεγονότα του περιβάλλοντος, και να αφομοιώσει πληροφορίες και δεδομένα. Υπάρχουν δηλαδή όρια στην ικανότητα των ανθρώπων να προσαρμόζονται άριστα ή ακόμα και ικανοποιητικά, σε σύνθετα περιβάλλοντα. Η προσπάθειά τους να ικανοποιήσουν τις ανάγκες στο μέγιστο βαθμό γίνεται με βάση τα γνωστικά μέσα που υπάρχουν διαθέσιμα, υπό αυτόν τον περιορισμό (Simon, 1991, Furubotn, 2001).

Υπό το πρίσμα της ύπαρξης κόστους συναλλαγών οι πληροφορίες καθίστανται δαπανηρές για να αποκτηθούν και τα άτομα έχουν «περιορισμένη ορθολογικότητα» να λάβουν αλλά και να επεξεργαστούν τις πληροφορίες αυτές. Εξάλλου, ένας νομοθέτης, όσο αφοσιωμένος και ικανός κι αν είναι, πρέπει να αποδεχτεί πως είναι αναμενόμενες οι πιθανές ελλείψεις σε οποιαδήποτε κατασκευασμένη οδηγία, καθώς δεν μπορούν να προβλεφθούν εκ των προτέρων όλα τα περιστατικά της πραγματικής ζωής. Με την πάροδο του χρόνου τα εν λόγω κενά μπορούν να αμβλυνθούν, ιδίως σε χώρες οι οποίες ακολουθούν το εθιμικό δίκαιο και η νομολογία και η νομική πρακτική διαμορφώνουν τους νόμους και κανόνες. Οι αλλαγές θα προκύψουν εν μέρει από την επέκταση του δικαστικού δικαίου ή από τη σύνταξη

ατομικών συμβάσεων και εν μέρει από τη δημιουργία άτυπων κανόνων (Furubotn & Richter, 2005, σ. 21).

Τα συμβαλλόμενα μέρη, αρκετά λογικά κατά τον Hart (1987, σ. 753), θα αποκλείσουν πολλά ενδεχόμενα, λαμβάνοντας υπόψη ότι είναι καλύτερο να «αναμένουμε και να δούμε τι συμβαίνει» από το να προσπαθήσουμε να καλύψουμε ένα μεγάλο αριθμό μεμονωμένων και λιγότερο πιθανών περιπτώσεων. Αντί λοιπόν για πολύ μακροπρόθεσμες συμβάσεις, θα συνάπτουν συμβάσεις με περιορισμένη διάρκεια, με σκοπό την επαναδιαπραγμάτευση των όρων στη λήξη τους.

Ο Williamson (1985) τόνισε τη συνεχιζόμενη φύση των συμβατικών σχέσεων και επικρίνει μοντέλα που υποθέτουν ότι όλα τα συμβατικά προβλήματα επιλύονται, μια για πάντα, κατά την αρχική περίοδο. Στο πλαίσιο αυτό αναλύει διαφορετικές δομές και μοντέλα διακυβέρνησης στα οποία ένας οργανισμός μπορεί να καταφύγει για να μειώσει τις δυνατότητες οπορτουνιστικής συμπεριφοράς του άλλου συμβαλλόμενου, και έτσι να επωφεληθεί (αμοιβαίως) από την ολοκλήρωση της σύμβασης.

Τα μοντέλα διακυβέρνησης αφορούν καταστάσεις στις οποίες κυριαρχούν οι ατελείς συμβάσεις (δηλ. μακροχρόνιες συμβατικές σχέσεις και αδυναμία πρόβλεψης και διαμόρφωσης αξιόπιστων συμβατικών όρων) και η συμβατική αυτή ατέλεια εκθέτει τα συμβαλλόμενα μέρη σε κινδύνους. Οι κίνδυνοι αυτοί απορρέουν από το γεγονός ότι οι συμβαλλόμενοι είναι πολλές φορές αναγκασμένοι να προβούν σε εξειδικευμένες επενδύσεις που απαιτούνται για την υλοποίηση των συμβάσεων (σε υποδομές, ανθρώπινο δυναμικό, κτλ), επενδύσεις που εγκλωβίζουν τον συμβαλλόμενο που τις αναλαμβάνει και τον καθιστούν ευάλωτο σε πιθανή οπορτουνιστική συμπεριφορά του άλλου μέρους. Η κατάσταση αυτή αναφέρεται από τον Williamson (1985) ως «θεμελιώδης μετασχηματισμός» επειδή «κλειδώνει» τα συμβαλλόμενα μέρη σε μια διμερή μονοπωλιακή κατάσταση. Ο λόγος αυτής της μετατροπής είναι, όπως ειπώθηκε, οι επενδύσεις που έχουν γίνει για την πραγματοποίηση της συγκεκριμένης συναλλαγής.

Επιπλέον, λόγω της αβεβαιότητας και της περιορισμένης ορθολογικότητας, οι συμβάσεις αναπόφευκτα περιέχουν κενά καθιστώντας δυνατή την εκ των υστέρων οπορτουνιστική συμπεριφορά της «ισχυρότερης» πλευράς. Εξάλλου, λόγω του κόστους πληροφόρησης (ειδικός τύπος συναλλακτικού κόστους), η ασθενέστερη πλευρά ενδέχεται να μην είναι σε θέση να αποδείξει την υπόθεσή της σε ένα δικαστήριο, ακόμα και αν υπάρχουν

σχετικοί νόμοι που ρυθμίζουν τέτοιες καταστάσεις. Συνεπώς, οι συνετοί φορείς θα προσπαθήσουν να προστατευθούν επιλέγοντας πριν ακόμα από τη σύναψη της σύμβασης (*ex ante*) μια κατάλληλη δομή διακυβέρνησης της συμβατικής τους σχέσης (*ex-post*).

Οι Bajari και Tadelis (2001) αναπτύσσουν το μοντέλο των ατελών συμβάσεων (*incomplete contracts*) μελετώντας τις συμβάσεις προμηθειών. Αξιοποιώντας τις παρατηρήσεις τους και τη σχετική βιβλιογραφία, καταλήγουν στο συμπέρασμα ότι για να επιλυθούν ζητήματα συναλλακτικού κόστους στις συμβάσεις προμηθειών απαιτούνται κατά κύριο λόγο *ex post* προσαρμογές και όχι *ex ante* έλεγχος. Οι συγγραφείς προσπαθούν να εντοπίσουν τις οικονομικές δυνάμεις που καθορίζουν την επιλογή του καταλληλότερου τύπου συμβάσεων προμηθειών. Καταλήγουν ότι οι συμβάσεις σταθερής τιμής (*simple fixed price*) είναι κατάλληλες για απλά έργα (τα οποία είναι φτηνά να σχεδιαστούν και να περιγραφούν εκ των προτέρων), ενώ σε πιο πολύπλοκα έργα (τα οποία, έχουν μεγάλη πιθανότητα, να χρειαστούν εκ των υστέρων προσαρμογές) είναι προτιμότερο να συνάπτονται συμβάσεις συμπληρωματικού κόστους (*cost-plus*).

2.3.2 Θεωρία της αντιπροσώπευσης (Agency Theory)

Η θεωρία αντιπροσώπευσης μαζί με την TCE, αποτελούν δύο προσεγγίσεις που ρίχνουν φως στην ανάλυση των συμβάσεων.

Ο North (1991) υποστηρίζει ότι τα TC έχουν αφετηρία στη θεωρία της «ασύμμετρης πληροφόρησης», που μπορεί να υφίσταται μεταξύ των μερών σε μια συναλλαγή. Πρόκειται για το αποτέλεσμα της σχέσης δύο τουλάχιστον οικονομικών παραγόντων, του «εντολέα» και του «εντολοδόχου», κατά την οποία ο δεύτερος έχει κάποιο «πληροφοριακό πλεονέκτημα» έναντι του πρώτου.

Μια σχέση αντιπροσώπευσης ορίζεται από τους Jensen και Meckling (1976, σ. 308) ως μία σύμβαση, βάσει της οποίας ένα ή περισσότερα πρόσωπα «ο/οι εντολέας (εις)» δεσμεύουν ένα άλλο πρόσωπο τον «εντολοδόχο» να ενεργεί εξ' ονόματός τους και να λαμβάνει αποφάσεις. Καθώς θεωρείται πως και δύο πλευρές της σχέσης συμπεριφέρονται ορθολογικά⁹ (με την οικονομική έννοια του όρου, δηλ. ενεργούν με σκοπό τη μεγιστοποίηση

⁹ Σύμφωνα με τη θεωρία της Ορθολογικής Επιλογής (*Rational Choice Theory*), οι άνθρωποι γνωρίζοντας καλύτερα από όλους το συμφέρον τους και, δεδομένων των αναγκών τους και των μέσων που διαθέτουν, επιδιώκουν να τις ικανοποιήσουν με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο. Μάλιστα, επιτυγχάνουν αποτελέσματα

της ατομικής τους ωφέλειας), υπάρχουν βάσιμοι λόγοι να υποστηριχθεί ότι ο εντολοδόχος δεν θα ενεργεί πάντα προς το συμφέρον του εντολέα. Υπάρχει ασυμβατότητα συμφερόντων, ο εντολοδόχος δεν αντιλαμβάνεται πάντα τις προτιμήσεις του εντολέα, ή δεν είναι βέβαιο ότι οι επιλογές του θα ικανοποιήσουν πλήρως τον εντολέα.

Ο βασικός λόγος που καθιστά δυνατή αυτή τη συμπεριφορά, το να ενεργεί δηλ. ο εντολοδόχος ενάντια στα συμφέροντα του εντολέα, είναι η πληροφόρηση ή καλύτερα η έλλειψη αυτής. Ο εντολοδόχος ενεργεί μεν εξ ονόματος του εντολέα, αλλά ο εντολέας αντιμετωπίζει δυσκολίες στην προσπάθειά του να παρακολουθήσει τις ενέργειες του εντολοδόχου του. Η πληροφόρηση τότε θεωρείται ασύμμετρη (*informational asymmetry*) και σε κάθε περίπτωση ευνοεί τον εντολοδόχο, που του επιτρέπει να συμπεριφέρεται οπορτουνιστικά, τόσο στην προσυμβατική περίπτωση (προσυμβατικός οπορτουνισμός) όσο και μετασυμβατικά (μετασυμβατικός οπορτουνισμός) (Furubotn & Richter, 2005, σ. 188). Ανάλογα λοιπόν με το χρόνο εμφάνισής της, εάν δηλαδή έγινε πριν και μέχρι τη στιγμή της σύναψης της σύμβασης (προσυμβατικά ή *ex-ante*) ή μετά (μετασυμβατικά ή *ex-post*), διακρίνονται δύο διαφορετικοί τύποι ασυμμετρίας πληροφόρησης, ήτοι ο «ηθικός κίνδυνος» και η «δυσμενής επιλογή» (Furubotn & Richter, 2005, σ. 199).

Στο πρόβλημα του ηθικού κινδύνου (*moralhazard*) ο εντολοδόχος, αφού έχει συναφθεί η σύμβαση, δεν ενεργεί προς το συμφέρον του εντολέα και η δράση του δεν είναι άμεσα ή εύκολα αντιληπτή (δηλ. με χαμηλό κόστος) από αυτόν (π.χ. το επίπεδο προσπάθειας που καταβάλλεται από έναν εργαζόμενο, δε γίνεται εύκολα αντιληπτό από τον εργοδότη). Επιπλέον, είναι υπερβολικά δαπανηρό για τον εντολέα να αποκτήσει πλήρη γνώση των πληροφοριών του εντολοδόχου. Σύμφωνα με τον Arrow (1985,όπ. αναφ. στο Furubotn & Richter, 2005, σ. 162) στην πρώτη περίπτωση πρόκειται για αφανή δράση και στη δεύτερη για αφανή πληροφόρηση από τη μεριά του εντολοδόχου.

Το πρόβλημα της δυσμενούς επιλογής (*adverse selection*) ασχολείται με τον προσυμβατικό οπορτουνισμό του εντολοδόχου. Ο εντολέας, πριν συνάψει μία σύμβαση αντιπροσώπευσης δεν μπορεί να παρατηρήσει (πλήρως) τις ιδιότητες του μεμονωμένου εντολοδόχου (π.χ. ενός υποψήφιου). Ο εντολοδόχος, από την άλλη μεριά και υπό αυτές τις συνθήκες, μπαίνει στον πειρασμό να παραπλανήσει για τα προσόντα του. Για να αποφευχθεί

"καλύτερα από ορθολογικά" με την οικοδόμηση συνθηκών, όπου η αμοιβαιότητα, η φήμη και η εμπιστοσύνη βοηθούν στην υπερνίκηση των ισχυρών πειρασμών του βραχυπρόθεσμου συμφέροντος (Ostrom,1998).

αυτό το αποτέλεσμα, ο εντολέας προτείνει ένα πλαίσιο συμβάσεων που οδηγούν τον εντολοδόχο, υπό ορισμένες προϋποθέσεις, να αποκαλύψει τα ποιοτικά του χαρακτηριστικά και ταυτόχρονα να προωθήσει την ευημερία του εντολέα. Ωστόσο, η επαγόμενη συμπεριφορά επιφέρει τη “δεύτερη καλύτερη” εναλλακτική χρησιμότητα για τον εντολέα. (Furubotn & Richter, 2005, σ. 200).

Τα ζητήματα που ανακύπτουν στη σχέση αντιπροσώπευσης και αναλύθηκαν παραπάνω, κάνουν δεκτό ότι υπάρχει απόκλιση μεταξύ των αποφάσεων του εντολοδόχου και των αποφάσεων που θα μεγιστοποιούσαν την ευημερία του εντολέα. Αυτό δημιουργεί επιπλέον κόστος στη σχέση αυτή και για τα δύο μέρη. Όπως σχετικά αναλύουν οι Jensen και Meckling (1976, σ. 308), το κόστος αυτό είναι το άθροισμα: 1) των δαπανών παρακολούθησης από τον εντολέα, (2) των δαπανών δέσμευσης από τον εντολοδόχο και (3) της υπολειμματικής ζημίας, που αντιστοιχεί στην απώλεια ευημερίας του εντολέα. Υπολογίζεται από τη διαφορά του κέρδους μεταξύ της (ιδανικοποιημένης) “πρώτης βέλτιστης λύσης” που είναι η επιθυμία του εντολέα και της “δεύτερης καλύτερης” εναλλακτικής λύσης, που εκτέλεσε ο εντολοδόχος.

Αποτιμώντας τη θεωρία της αντιπροσώπευσης ο Moe (1984, σ. 20) επισημαίνει ότι ενεργοποιεί τόσο θετικές όσο και αρνητικές δυνάμεις. Πλεονέκτημα είναι ότι στα οργανωτικά ζητήματα επιτρέπει την εφαρμογή της συμβατικής οικονομικής μεθόδου με σαφή και αυστηρό τρόπο, αλλά και μειονέκτημα αποτελεί η πολύπλοκη μαθηματική αντιμετώπιση ασήμαντων προβλημάτων που επισκιάζουν την ουσία, χωρίς να καταφέρνουν να παρέχουν σημαντικές εξηγήσεις στην εμπειρική ανάλυση.

Ωστόσο, αξίζει να σημειωθεί πόσο εκτενής είναι η εφαρμογή της θεωρίας αντιπροσώπευσης. Τα ζητήματα που προκύπτουν όταν κάποιος αναθέτει σε κάποιον άλλο να φέρει εις πέρας κάποιες δράσεις οι οποίες μεγιστοποιούν την ευημερία του πρώτου, έχουν εφαρμογή, κατά τους Jensen και Meckling (1976, σ. 309) σε πολλούς τομείς, καθώς η κατάσταση αυτή υπάρχει σε όλους τους οργανισμούς, σε όλες τις συνεργατικές προσπάθειες, σε όλα τα επίπεδα διοίκησης των επιχειρήσεων αλλά και των φορέων γενικότερα, όπως είναι οι κρατικές αρχές, οι δημόσιοι οργανισμοί, τα νομικά πρόσωπα κ.λπ. Ο οργανισμός μπορεί να περιορίσει τις αποκλίσεις από το συμφέρον του, δημιουργώντας τα κατάλληλα κίνητρα για τον αντιπρόσωπο και επιβαρύνοντας με το κόστος παρακολούθησης που αποσκοπεί στον περιορισμό των παρεκκλινοσών δραστηριοτήτων του.

2.3.3 Ζητήματα ελέγχου και μηχανισμοί επιβολής

Για να υπάρξει μια λειτουργική καπιταλιστική οικονομία, το ονομαζόμενο μοντέλο του κλασσικού φιλελεύθερου κράτους, χρειάζονται να υπάρχουν ξεκάθαρα ΠΔ και ένα αποτελεσματικό σύστημα ελέγχου και επιβολής. Όλο αυτό το πλέγμα, δηλαδή η διαμόρφωση ΠΔ, η απόδοση τους σε πρόσωπα, και η δημιουργία και συντήρηση ενός συστήματος ελέγχου και επιβολής/τιμωρίας (δικαϊκό σύστημα) είναι «αρμοδιότητα» του κράτους, γιατί κατέχει την εξειδίκευση και μπορεί να το κάνει οικονομικότερα. Ο έλεγχος είναι μια απαραίτητη διαδικασία σε μια συμβατική σχέση που εξακριβώνει κατά πόσο οι συμβατικές υποχρεώσεις έχουν υλοποιηθεί. Διαφορετικά, οι συμβαλλόμενοι περνούν στη φάση της επιβολής (είτε με εσωτερικούς μηχανισμούς, (δηλ μεταξύ τους) είτε μέσω τρίτου (δηλ του κράτους ή άλλου εξειδικευμένου φορέα).

Σύμφωνα με τους Furubotn και Richter, (2005, σ. 19), στο κλασσικό φιλελεύθερο μοντέλο του κράτους παρατηρείται η ύπαρξη δύο τύπων επίσημων θεσμών: (1) οι θεσμοί υπό την έννοια του νόμου (*law*), που δημιουργούνται και προστατεύονται «από ψηλά» (π.χ. το Σύνταγμα, ο Αστικός Κώδικας κλπ), (2) οι θεσμοί υπό την έννοια των δικαιωμάτων (*rights*), που δημιουργούνται «από κάτω», από τα ανεξάρτητα άτομα, (π.χ. συγκεκριμένες αξιώσεις που απορρέουν από συμβάσεις που συνάπτονται οικειοθελώς), αλλά υπάρχει η ανάγκη προστασίας τους «από ψηλά».

Οι στοιχειώδεις συνταγματικοί κανόνες βασίζονται στην αρχή του απαραβίαστου των ατομικών περιουσιακών δικαιωμάτων. Αυτό απαιτεί μια βασική έννομη τάξη, καθώς και το μηχανισμό επιβολής της, που ρυθμίζει: (1) τα ΠΔ των προσώπων σύμφωνα με τις γενικές αρχές της ιδιωτικής ιδιοκτησίας, (2) τη μεταβίβαση αυτών των δικαιωμάτων σύμφωνα με την αρχή της ελευθερίας των συμβάσεων και (3) την ατομική ευθύνη για τις απορρέουσες συμβατικές υποχρεώσεις.

Τα έξοδα εποπτείας και επιβολής αποτελούν το κόστος συναλλαγών που συνεπάγεται η προστασία των δικαιωμάτων και η επιβολή των συμβατικών διατάξεων. Ο μηχανισμός επιβολής παρέχεται από το κράτος, το οποίο επιδιώκει να προστατεύει τα δικαιώματα των πολιτών, χωρίς να περιορίζονται οι ελευθερίες τους (Humboldt, 1967 όπ. αναφ. στο Furubotn & Richter, 2005, σ. 15). Στο ζήτημα της επιβολής, αυτό που απασχόλησε τους νέο-θεσμικούς και ειδικότερα το Williamson (1985), είναι να εξετάσουν πως θα οριοθετηθεί η δύναμη του κράτους έναντι των πολιτών, δηλαδή πώς να παρέχονται στους πολίτες επαρκείς και έγκαιρες

(*ex ante*) διασφαλίσεις προκειμένου να προστατευτούν από το μελλοντικό (*ex post*) οπορτουνισμό του κράτους. Συνεπώς και οι έννοιες των περιουσιακών δικαιωμάτων (ΠΔ), της οικονομικής του κόστους συναλλαγών (TCE) και της θεωρία των συμβάσεων (*Contract Theory*) που ισχύουν για τις επιχειρήσεις, μπορούν να βρουν εφαρμογή και στο κράτος.

Δεδομένου ότι οι άνθρωποι έχουν περιορισμένες δυνατότητες να αποκτήσουν και να επεξεργαστούν πληροφορίες, υπάρχει αβεβαιότητα και «ασυμμετρία πληροφόρησης» και αυτές οι συνθήκες αποτελούν αναπόφευκτα εμπόδια για το σχεδιασμό «τέλειων» θεσμών, όπως παρατηρούν οι Furubotn και Richter (2005, σ. 19-20). Έτσι, λόγω των ατελειών που διαπιστώθηκαν στον πραγματικό κόσμο, οι επίσημες θεσμικές ρυθμίσεις, όπως τα συντάγματα, οι νόμοι, οι συμβάσεις και τα περιουσιακά δικαιώματα, είναι αναπόφευκτα ατελείς. Υπάρχουν όμως περιθώρια για την προσαρμογή τους σε απρόβλεπτες περιστάσεις μέσω της αυθόρμητης ανάπτυξης άτυπων κανόνων. Έτσι, κατά τις δύο τελευταίες δεκαετίες, η Νέα Θεσμική Οικονομική έχει δώσει μεγαλύτερη έμφαση στην ανάγκη να εξεταστεί ο θεσμικός σχεδιασμός υπό την οπτική της «αναπόφευκτης ατέλειας».

Ενδεχόμενη λύση μπορεί να δοθεί με την παρέμβαση του κράτους στον καθορισμό των κανόνων αυτών και την επιβολή¹⁰ των ΠΔ, λύση η οποία κατά τους Furubotn και Richter, (2005, σ. 28) προσδίδει οφέλη αλλά δημιουργεί και ανάλογο κόστος. Όμως το κόστος αυτό εξισορροπείται κατά τον North (1981, σ. 21), καθώς το κράτος έχει αναλάβει τους τομείς της αστυνόμευσης και της δικαιοσύνης (στους οποίους συμπεριλαμβάνονται η προστασία των περιουσιακών δικαιωμάτων και των συμβατικών δικαιωμάτων), δημιουργεί οικονομίες κλίμακας, καθώς απευθύνεται σε ένα μεγάλο πληθυσμό, με τελικό θετικό οικονομικό αποτέλεσμα. Το συνολικό κέρδος της κοινωνίας είναι υψηλότερο απ' ό τι θα ήταν αν κάθε άτομο προσπαθούσε να προστατεύσει από μόνο του τα περιουσιακά του δικαιώματα, διότι η οργάνωση του κράτους εξειδικεύεται στις υπηρεσίες αυτές.

Επειδή οι ιδιωτικές προσπάθειες για την επιβολή των ΠΔ μπορεί να είναι δαπανηρές και αναποτελεσματικές, οι πολίτες κυρώνουν το κράτος να είναι ο μόνος νόμιμος οργανισμός με την εξουσία να χρησιμοποιεί εξαναγκασμό για την επιβολή των ΠΔ (Friedman, 1973, σ. 152-154). Με άλλα λόγια τα άτομα συμφωνούν σε ένα πλαίσιο στο οποίο εξουσιοδοτούν το

¹⁰Η επιβολή έχει την έννοια ότι όσοι δεν έχουν την ιδιοκτησία του ΠΔ ή την άδεια χρήσης του από τον ιδιοκτήτη του, δεν είναι σε θέση να χρησιμοποιήσουν το ΠΔ ή να αποκομίσουν οφέλη από αυτό (Anderson & Huggins 2013, σ. 15).

κράτος να χρησιμοποιήσει νόμιμα τη δύναμη, εφόσον χρησιμοποιείται για την ενίσχυση της κοινωνικής ευημερίας.

Ασκώντας κριτική στο ζήτημα αυτό, οι Anderson και Huggins (2013, σ. 24), θεωρούν ότι μπορεί μεν το κράτος να αποτελεί φθηνότερο τρόπο προστασίας, καθορισμού και επιβολής των ΠΔ, διότι με τις κρατικές ρυθμίσεις εξοικονομούν πόρους, μειώνουν τις συγκρούσεις, περιορίζοντας τους ανθρώπους από την πρόσβαση στα κοινά και φροντίζοντας για την επιβολή (*enforcing*) των περιορισμών αυτών, ωστόσο δεν είναι πάντα τη βέλτιστη λύση, σε όλες τις περιπτώσεις, λόγω της μονοπωλιακής δύναμης που συγκεντρώνει. Αυτή η παροχή στο κράτος της νόμιμης δύναμης καταναγκασμού¹¹ έχει δύο όψεις. Αφενός επωφελείται από τις οικονομίες κλίμακας, παρέχοντας τη βάση για οικονομική ανάπτυξη και ευημερία, αφετέρου, αυτή η δύναμη δίνει την εξουσία να πάρει και να ανακατανείμει ΠΔ μεταξύ των πολιτών (Anderson & Huggins 2013, σ. 49-52). Θα πρέπει συνεπώς να εξαντλούνται οι προσπάθειες καθορισμού τους στο πλαίσιο των ανθρώπινων συναλλαγών και της συναίνεσης μέσω διαπραγμάτευσης. Όταν αποτυγχάνει η διαδικασία αυτή, τότε το ρόλο αναλαμβάνει το δίκαιο.

Η συμβολή των κυρώσεων στη μεγιστοποίηση της αποτελεσματικότητας του κράτους υποστηρίχθηκε από τον Akerlof (1984, σ. 142), ο οποίος δημιούργησε μοντέλα και απέδειξε πώς λειτουργικοί κρατικοί οργανισμοί υπάρχουν ως αποτέλεσμα ενός πλαισίου κοινωνικών κυρώσεων, όπου κάθε άτομο συμμορφώνεται λόγω της απειλής επιβολής αυτών των κυρώσεων.

2.3.4 Ο ρόλος του ελέγχου στα θεσμικά οικονομικά

Καθώς όλες οι σχέσεις εντολέα – εντολοδόχου διέπονται από προβλήματα αντιπροσώπευσης, λόγω ασυμμετρίας στην κατανομή των πληροφοριών, προέκυψε και η ανάγκη για έλεγχο. Στη βάση της θεωρίας της αντιπροσώπευσης, εξετάζοντας τόσο την περίπτωση της αφανούς δράσης (*hidden action*) αλλά και της αφανούς πληροφορίας (*hidden*

¹¹Ο Friedman (1973, σ. 152-154), περιγράφει το κράτος ως έναν οργανισμό «νομιμοποιημένου εξαναγκασμού» και το ιδιαίτερο χαρακτηριστικό που το διακρίνει από άλλες μορφές πίεσης, είναι ότι οι περισσότεροι άνθρωποι αποδέχονται τον κυβερνητικό εξαναγκασμό ως απαραίτητο. Η ίδια πράξη που θεωρείται καταναγκαστική όταν γίνεται από ιδιώτη, φαίνεται νόμιμη εάν γίνει από έναν εκπρόσωπο του κράτους. Με άλλα λόγια, οι πολίτες εξουσιοδοτούν το κράτος/την πολιτεία να χρησιμοποιήσει νόμιμα τη δύναμη, εφόσον χρησιμοποιείται για την ενίσχυση της κοινωνικής ευημερίας.

information), διαπιστώνεται ότι ο εντολέας δεν είναι σε θέση να παρακολουθήσει ή να αξιολογήσει τις προσπάθειες του εντολοδόχου μετά τη σύναψη της συμβατικής συμφωνίας (Alchian & Woodward 1991, σ. 132-134).

Σε μια κατάσταση χωρίς προβλήματα αντιπροσώπευσης, πιθανό ο έλεγχος να ήταν περιττός. Τελικά όμως, αποτελεί απαραίτητο στοιχείο σε μια συμβατική σχέση, προκειμένου να διαπιστωθεί κατά πόσο οι συμβατικές υποχρεώσεις έχουν υλοποιηθεί. Η διαδικασία ελέγχου καθιστά τους όρους των συμβάσεων επαρκώς παρατηρήσιμους για να διευκολύνει την εξειδίκευσή τους προς τους εντολοδόχους και τη λήψη αποφάσεων κατανομής των πόρων, εκ' μέρους των εντολέων. Απώτερος σκοπός του είναι τη βελτίωση της παραγωγικότητας. Έτσι, καθώς υπάρχουν προβλήματα αντιπροσώπευσης στο νομικό-πολιτικό-οικονομικό σύστημα κάθε κράτους, υπάρξει και αντίστοιχη ζήτηση για κυβερνητικά ελεγκτικά ιδρύματα. Επιπλέον, εάν υπάρχουν αρκετές σχέσεις αντιπροσώπευσης με συγκεκριμένα προβλήματα, θα μπορούσε να υπάρξει αντίστοιχη ζήτηση για διαφορετικούς τύπους ελέγχων (Wallace, 1980, σ. 12-14). Οι Jensen και Meckling (1976, σ. 338-39) εικάζουν ότι ο έλεγχος και η παρακολούθηση των επιχειρηματικών συναλλαγών σε έννοιες TC, είναι αυτός που αυξάνει την αξία της επιχείρησης.

Ειδικότερα, στη δημόσια διοίκηση, η οικονομική εξάρτηση της κυβέρνησης μπορεί να θεωρηθεί ως σχέση αντιπροσώπευσης. Δεδομένου ότι ο νομοθέτης θέλει να δαπανήσει τα χρήματα σύμφωνα με τον προϋπολογισμό, η κυβέρνηση πρέπει να λογοδοτήσει στο κοινοβούλιο. Για το σκοπό αυτό πρέπει να προετοιμάσει και να υποβάλει τον οικονομικό απολογισμό. Πρόκειται συνήθως για μια ογκώδη έκθεση, η οποία συμπληρώνεται με λεπτομέρειες σχετικά με τη συμμόρφωση των προϋπολογιζόμενων και των πραγματικών ποσών (λογαριασμοί πίστωσης). Προκειμένου να αποφευχθεί η μεροληπτική παρουσίαση και η χειραγώγηση των δεδομένων από την κυβέρνηση, ο έλεγχος από ένα ανεξάρτητο θεσμικό όργανο είναι αναπόφευκτος (Streim, 1994).

Ο έλεγχος μπορεί να είναι είτε εσωτερικός, από το προσωπικό του ίδιου φορέα, είτε εξωτερικός, από ένα τρίτο μέρος¹². Στην ελληνική δημόσια διοίκηση το ρόλο του ανεξάρτητου θεσμικού οργάνου (εξωτερικού ελεγκτή) τον έχει αναλάβει το ΕΛΣυν.

¹² Αναλυτικοί ορισμοί του εσωτερικού και εξωτερικού ελέγχου στο κεφάλαιο 3.

2.4 Δημόσιοι Οργανισμοί

Ο οργανισμός (*organization*) εν γένει αποτελείται από μια ομάδα ατόμων που δεσμεύονται από κάποιο κοινό σκοπό προκειμένου να επιτύχουν στόχους. Περιλαμβάνουν πολιτικά όργανα (πολιτικά κόμματα, ρυθμιστικές αρχές), οικονομικούς φορείς (επιχειρήσεις, συνδικάτα), κοινωνικούς φορείς (εκκλησίες, κλαμπ) και εκπαιδευτικούς φορείς (σχολεία, πανεπιστήμια). Σε σχέση με τους θεσμούς που αναφέρονται στους «κανόνες» του παιχνιδιού, οι οργανισμοί είναι οι «παίκτες» του παιχνιδιού (Williamson, 1991)

2.4.1 Η εσωτερικοποίηση των συναλλαγών και η μετάβαση από την αγορά στην ιεραρχία - θεωρία της επιχείρησης

Καθώς οι οικονομίες εξελίσσονται και οι συναλλαγές γίνονται πιο πολύπλοκες, για να γίνουν ομαλά οι συναλλαγές και με χαμηλό κόστος θα πρέπει τα ΠΔ να είναι σαφώς προσδιορισμένα και εξασφαλισμένα. Θέλοντας να επιτευχθεί οικονομική αποτελεσματικότητα, οι κάτοχοι των ΠΔ έχουν σοβαρό κίνητρο να τα εκμεταλλευτούν αποδοτικά (Alchian & Demsetz, 1973).

Μάλιστα, εάν τα άτομα ζημιώνονται από επιβλαβείς εξωτερικές επιδράσεις (εξωτερικότητες) ή επωφελούνται από την εξοικονόμηση κόστους, σε μια ιδιωτική οικονομία με ελευθερία σύναψης συμβάσεων, εξαρτάται από το πόσο τα ΠΔ έχουν οριστεί και εξασφαλιστεί με σαφήνεια, αλλά και πόσο σημαντικά είναι τα κόστη μεταβίβασής τους. Όπως είναι γνωστό στο θεώρημα του Coase, αν τα ΠΔ είναι σαφώς καθορισμένα και τα κόστη μεταβίβασής τους είναι χαμηλά, οι εξωτερικότητες θα ενσωματωθούν με τη μετακίνησή των ΠΔ σε αυτούς που τα αξιολογούν περισσότερο και είναι διατεθειμένοι να τα αγοράσουν. Έτσι, αυξάνεται η συνολική αποδοτικότητα (*efficiency*) της οικονομίας, γιατί αξιοποιούνται τα ΠΔ κατά τον καλύτερο τρόπο. Συνεπώς, οι απαραίτητες προϋποθέσεις για την εσωτερίκευση των εξωτερικοτήτων είναι: (1) ο σαφής καθορισμός και απόδοση των περιουσιακών δικαιωμάτων και (2) η ελευθερία ανταλλαγής τους και η δυνατότητα πραγματοποίησης της συναλλαγής με χαμηλά κόστη (Furubotn & Richter, 2005, σ. 101).

Βέβαια, ο Farrell (1987, σ. 115), δε συμφωνεί με τη δεύτερη προϋπόθεση του θεωρήματος Coase, καθώς θεωρεί ανέφικτο ότι η εθελοντική διαπραγμάτευση και μάλιστα με χαμηλά κόστη, θα οδηγήσει σε πλήρως αποδοτικά αποτελέσματα, εκτός αν υποθεθεί ότι όλοι γνωρίζουν τα πάντα για τους άλλους, κάτι που είναι εξιδανικευμένο και αναληθές. Καταλήγει

στο συμπέρασμα ότι όλες οι συμβάσεις που υπογράφονται δεν είναι αμοιβαία επωφελείς, Αντίθετα, λόγω της αδυναμίας των ανθρώπων που συναλλάσσονται να γνωρίζουν τις ευκαιρίες και προσδοκίες που έχουν από τη συναλλαγή και βασιζόμενος σε εμπειρικά και πειραματικά στοιχεία, επιβεβαιώνει ότι οι διαπραγματεύσεις μπορεί να είναι παρατεταμένες, δαπανηρές και τελικά ανεπιτυχείς.

Στο πλαίσιο αυτό ο Williamson (1971, σ. 114) εξετάζει τη σχέση μεταξύ κόστους συναλλαγών και δυνατοτήτων της αγοράς. Από τη σκοπιά του, οι αδυναμίες της αγοράς ως θεσμός να υλοποιήσει μια συναλλαγή μπορούν να οδηγήσουν στην αποτυχία της. Όταν είναι υψηλό το κόστος συναλλαγής στην αγορά, επιβάλλει την υποκατάσταση της οργάνωσης των συναλλαγών που πραγματοποιούνταν διαμέσω της αγοράς με άλλες μορφές και θεσμούς πέραν της αγοράς. Ακολουθώντας αυτό το θέμα ο Williamson, εξετάζει στη συνέχεια τρεις εναλλακτικές λύσεις διαχείρισης των συναλλαγών με αναφορά στις επιχειρήσεις: μια σύμβαση μια για πάντα, μια σειρά βραχυπρόθεσμων συμβάσεων και την κάθετη ολοκλήρωση. Κάθετη ολοκλήρωση γίνεται με την εσωτερικοποίηση των συναλλαγών, δηλαδή τη διενέργειά τους μέσα στην ίδια την επιχείρηση (ιεραρχία), αντί να καταφύγει στην αγορά.

2.4.2 Η ευθυγράμμιση των συναλλαγών με τις δομές διακυβέρνησης

Οι συναλλαγές καθίστανται οι βασικές μονάδες ανάλυσης της TCE (Williamson 1985, σ. 3, 1999, σ. 312). Όλες οι συναλλαγές απαιτούν κάποιο είδος μηχανισμού που ονομάζεται «δομή διακυβέρνησης» και αποσκοπεί στην προστασία των συναλλασσομένων από διάφορους κινδύνους που σχετίζονται με την ανταλλαγή. Η κατάλληλη δομή εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά της συναλλαγής, δηλαδή μελετάται πώς λειτουργούν οι διάφορες μορφές διακυβέρνησης υπό διάφορες συνθήκες (Williamson, 1985, σ. 13).

Ακολούθως, οι δομές διακυβέρνησης θεωρούνται οι δευτερεύουσες μονάδες ανάλυσης της TCE. Οι δύο κατηγορίες συνδέονται με την «υπόθεση διακριτικής ευθυγράμμισης». Σύμφωνα με αυτή την υπόθεση, οι συναλλαγές, που διαφέρουν ως προς τα χαρακτηριστικά τους, «ευθυγραμμίζονται» με δομές διακυβέρνησης, οι οποίες διαφέρουν ως προς το κόστος και τις αρμοδιότητές τους, δηλαδή επιλέγονται οι δομές που είναι καταλληλότερες για κάθε είδος συναλλαγής, ώστε να εξοικονομούν κόστος (Williamson (1985, σ.18, 1991, σ. 277 και σ.281-286, 1999, σ. 312). Έτσι, οι προφανώς συναφείς, αλλά μέχρι πρότινος αποσυνδεδεμένες έννοιες των θεσμικών οικονομικών - το θεσμικό περιβάλλον

και οι θεσμοί της διακυβέρνησης - ενώνονται με την ερμηνεία του θεσμικού περιβάλλοντος από τον Williamson (1991), ως πεδίου μετατόπισης παραμέτρων. Οι μεταβολές στις παραμέτρους αυτές προκαλούν αλλαγές στο συγκριτικό κόστος της διακυβέρνησης. Εξάλλου, η αυξανόμενη εμπειρική βιβλιογραφία (Williamson, 1985, κεφ. 5. Joskow, 1988. Shelanski, 1990), είναι γενικά επιβεβαιωτική.

Τα τελευταία 35 χρόνια, όπως επισημαίνει ο Williamson (2010), σημειώνεται ολοένα και αυξανόμενο ενδιαφέρον για τη χρήση της οπτικής της σύμβασης, προκειμένου να συμπεριληφθούν και οι δύο θεωρίες που υπογραμμίζουν, η μεν πρώτη, την εκ των προτέρων ευθυγράμμιση κινήτρων (*ex ante incentive alignment*) συνδέεται κυρίως με τη θεωρία αντιπροσώπευσης και τη θεωρία ΠΔ και η δε δεύτερη, την κύρια αναλυτική δράση, στην εκ των υστέρων διακυβέρνηση των συμβατικών σχέσεων (*ex post governance of contractual relations*). Η TCE είναι μια κατασκευή της *ex post* διακυβέρνησης, με έμφαση στις συναλλαγές – στις οποίες εφιστά την προσοχή ο Commons – και συγκεκριμένα εκείνες για τις οποίες η συνέχιση (ή η διακοπή) της σχέσης ανταλλαγής έχει ιδιαίτερη σημασία (Williamson, 2010).

Οι ατελείς και «σχεσιακές» συμβάσεις, που αναπτύσσονται σε επαναλαμβανόμενες και μη τυποποιημένες συναλλαγές, μαζί με τις “αγορές” και τις “επιχειρήσεις” συνιστούν σημαντικούς οικονομικούς θεσμούς. Η προοδευτική αύξηση της διάρκειας και της πολυπλοκότητας της σύμβασης, οδήγησε τη συμβατική σχέση να παίρνει τις ιδιότητες μιας *μικροκοινωνίας* (*minisociety*), με μια τεράστια ακολουθία κανόνων, πέραν εκείνων που επικεντρώνονται στην ανταλλαγή και τις άμεσες διαδικασίες της. Το σημείο αναφοράς σε μια πραγματικά σχεσιακή προσέγγιση είναι η «όλη η σχέση» που έχει αναπτυχθεί, μέσω του χρόνου, και παραπέμπει πέρα από το εμπορικό, το εργατικό και το εταιρικό δίκαιο. Επίσης αφορά και τις «σχέσεις», τους άτυπους μηχανισμούς που αναπτύσσουν οι συμβαλλόμενοι προκειμένου να ικανοποιήσουν τους όρους της σύμβασης (πολλές φορές αυτό γίνεται στο πλαίσιο κοινωνικών σχέσεων), κάτι το οποίο φυσικά υπερβαίνει το δίκαιο και το δικαστικό σύστημα (Williamson 1985, σ. 71-72).

Ο όρος «διακυβέρνηση» περικλείει την άσκηση εξουσίας, κατεύθυνσης και ελέγχου εσωτερικά του οργανισμού αλλά και τη διαμόρφωση (μετά από συζήτηση, διαπραγμάτευση και συμφωνία) ενός κατάλληλου οργανωτικού πλαισίου συνεργασίας μεταξύ των συμβαλλόμενων, αποσκοπώντας να ελαχιστοποιηθεί το κόστος (Furubotn & Richter, 2005, σ. 181). Ουσιαστικά, η διακυβέρνηση είναι η πρωταρχική ιδέα και η προσέγγιση του κόστους

συναλλαγών είναι το μέσο με το οποίο θα εμφυσήσουμε το επιχειρησιακό περιεχόμενο στη διακυβέρνηση και την οργάνωση, ή διαφορετικά η διακυβέρνηση είναι το μέσο με το οποίο πρέπει να διοχετεύεται η τάξη, ώστε να μετριάζεται η σύγκρουση και να επιτυγχάνεται το αμοιβαίο όφελος προσαρμογής στις συνεχώς μεταβαλλόμενες συνθήκες του οικονομικού περιβάλλοντος (Williamson, 2010).

Όπως έχει ήδη ειπωθεί, όλες οι σύνθετες συμβάσεις είναι αναπόφευκτα ελλιπείς, λόγω της περιορισμένης ορθολογικότητας και κάθε σύμβαση, ως απλή υπόσχεση, μη υποστηριζόμενη από αξιόπιστες δεσμεύσεις, δεν είναι αυτοεπιβαλλόμενη λόγω των προβλημάτων του ομορτισμού που δημιουργεί εμπόδια και προσθέτει κόστος (TC). Επίσης, οι συναλλαγές, καθώς αποτελούν τις βασικές μονάδες ανάλυσης της TCE «ευθυγραμμίζονται» με δομές διακυβέρνησης, δηλαδή επιδιώκεται να πραγματοποιηθούν από τις δομές που είναι καταλληλότερες για κάθε είδος συναλλαγής, ώστε να εξοικονομήσουν κόστος (Williamson 1999) .

Η προσέγγιση TCE θέτει το πρόβλημα της οικονομικής οργάνωσης ως πρόβλημα σύναψης συμβάσεων (Williamson 1985, σ. 18). Αντικατοπτρίζει τη συνηθισμένη ανησυχία για την τεχνολογία και τα σταθερά έξοδα παραγωγής (ή διανομής), εξετάζοντας το συγκριτικό κόστος σχεδιασμού, προσαρμογής και παρακολούθησης της ολοκλήρωσης των εργασιών κάτω από εναλλακτικές δομές διακυβέρνησης (Williamson, 1985, σ. 2) και εξετάζει θέματα αυτού του είδους από τη σκοπιά της *ex ante* και της *ex post* συμβατικής δραστηριότητας. Τεχνικά επιδιώκεται να βρεθεί μια «δομή αποτελεσματικότητας» (*constitution*) για μια σχεσιακή σύμβαση, ένα κανονιστικό πλαίσιο δηλαδή που υπόσχεται να φτάσει στο επιθυμητό αποτέλεσμα με το χαμηλότερο δυνατό κόστος συναλλαγής. Κι ενώ ο βασικός στόχος που τίθεται ομοιάζει απλός, η πραγματική υλοποίηση μιας κατάλληλης οργανωτικής μορφής μπορεί να είναι εξαιρετικά δύσκολη, διότι στην ουσία επιδιώκεται να καθιερωθεί μια δομή περιουσιακών δικαιωμάτων που θα παρέχει αποτελεσματικά κίνητρα στους συμμετέχοντες. Η δομή αυτή πρέπει να εξοικονομεί τα κόστη συναλλαγής και να παρέχει ευελιξία στις ρυθμίσεις που περιορίζουν τα *ex post* έξοδα μιας κακής προσαρμογής (Furubotn & Richter 2005, σ. 181).

2.4.2.1 Η φυσική ακολουθία των δομών διακυβέρνησης

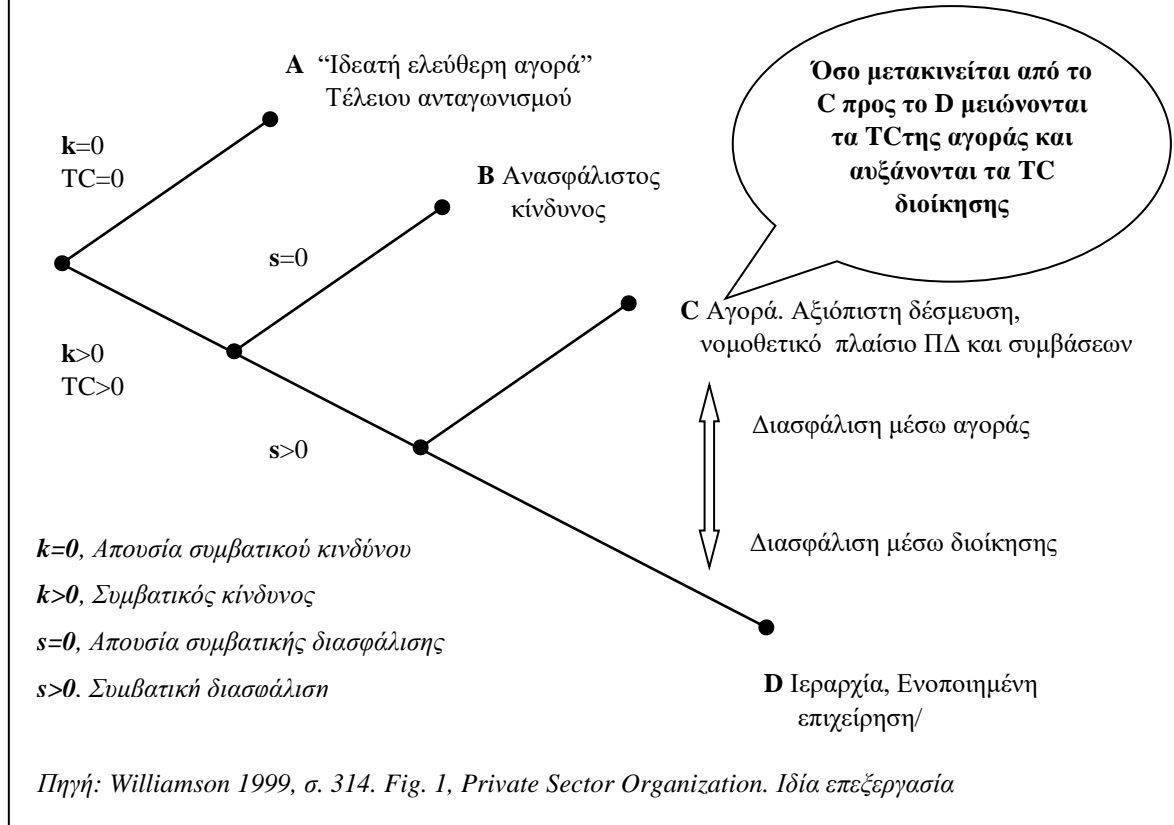
Σε κάθε περίπτωση συναλλαγής, το θεμελιώδες δίλημμα που τίθεται από την TCE είναι: ποια επιλογή θεωρείται καλύτερη μεταξύ «αγορών» και «ιεραρχιών» (Williamson,

1975). Γιατί πραγματοποιούνται ορισμένες οικονομικές συναλλαγές στην αγορά, ενώ κάποιες άλλες εντός των οργανισμών ή επιχειρήσεων (ιεραρχιών), ποια είναι τα κριτήρια μιας επιχείρησης να αποφασίσει την «καθετοποίηση», καθιστώντας έτσι την προμήθεια κάποιου στοιχείου εσωτερική υπόθεση, αντί της προμήθειάς της μέσω της ελεύθερης αγοράς. Η προσέγγιση αυτή υιοθετήθηκε από πολλούς, μεταξύ των οποίων ο Frant (1996) και ο Tadelis (2012).

Συνεχίζοντας, ο Williamson (1991, 2010) επεκτείνει το διαχωρισμό μεταξύ «αγορών» και «ιεραρχιών, αναδεικνύοντας κι άλλες διαστάσεις. Στη μελέτη του, συνδυάζει τα θεσμικά οικονομικά με πτυχές του δικαίου των συμβάσεων και της θεωρίας των οργανώσεων. Θέτει ως κριτήρια διαχωρισμού την ένταση των κινήτρων, την προσαρμοστικότητα και το γραφειοκρατικό κόστος. Καταλήγει να διακρίνει τρεις γενικές μορφές της οικονομικής οργάνωσης, την αγορά (market), την υβριδική (hybrid) και την ιεραρχία (hierarchy) που διέπουν αντίστοιχα τις διαφορετικές μορφές σύναψης μακροχρόνιων συμβάσεων. Ο υβριδικός τρόπος οργάνωσης που εισάγει ο Williamson (1991), τοποθετείται ως ενδιάμεση μορφή μεταξύ της αγοράς και της ιεραρχίας. Χαρακτηρίζεται από μέτριας ισχύος κίνητρα, έναν ενδιάμεσο βαθμό διοικητικού συστήματος, εμφανίζει μέτριας ισχύος προσαρμογές αυτονομίας και συνεργατικότητας, ενώ λειτουργεί κάτω από ένα ημι-νομικό καθεστώς συμβατικού δικαίου (Ménard, 2004).

Για την αποσαφήνιση των εννοιών που αναπτύχθηκαν, στο παρακάτω Σχήμα 2.1 απεικονίζεται η «φυσική σειρά» με την οποία διαμορφώνονται οι δομές διακυβέρνησης, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά της συναλλαγής (Williamson, 1999).

Σχήμα 2.1: “Φυσική σειρά” δομών διακυβέρνησης ανάλογα τη συναλλαγή



Μια σύμβαση, δηλαδή, περιγράφεται ως «τρισδιάστατη» (*triple*), καθώς εξαρτάται από τρεις μεταβλητές, ήτοι (k , p , s). Όπου το k είναι ένας δείκτης συμβατικού κινδύνου (*contractual hazard*) που συνήθως εξαρτάται από την ανάγκη χρήσης εξειδικευμένης τεχνολογίας ή όχι, για την παραγωγή ενός αγαθού ή υπηρεσίας. Όταν παίρνει τιμή ($k>0$) σημαίνει ότι υπάρχει συμβατικός κίνδυνος (π.χ. απαιτείται εξειδικευμένη τεχνολογία), ενώ με ($k=0$) δεν υπάρχει συμβατικός κίνδυνος (π.χ. αρκεί η γενική τεχνολογία). Ακολούθως το p είναι η τιμή ισορροπίας (*breakeven price*) και το s αντιπροσωπεύει τις συμβατικές διασφαλίσεις (*contractual safeguards*), με ($s>0$) να παρέχονται συμβατικές διασφαλίσεις και με ($s=0$), να μην απαιτούνται.

Όταν μια συναλλαγή περνάει από την αγορά στην ιεραρχία (ενοποιημένη επιχείρηση ή εσωτερική οργάνωση του οργανισμού), αυξάνονται τα TC διοίκησης (Williamson, 1985, κεφ. 6), καταλήγοντας η ιεραρχία να αποτελεί την έσχατη επιλογή. Το παραπάνω σχήμα αποτυπώνει τη συγκεκριμένη ακολουθία, κατά την οποία μπορούν να πραγματοποιηθούν οι συναλλαγές. Το πρώτο βήμα είναι να πραγματοποιηθεί η συναλλαγή μέσα στην ιδεατή ελεύθερη αγορά, στον τέλει ανταγωνισμό (A: *Ideal Market*). Ανταποκρίνεται στην ιδανική

συναλλαγή κατά την οποία δεν υπάρχουν κόστη συναλλαγής ($TC=0$) δηλαδή δεν υπάρχει συμβατικός/συναλλακτικός κίνδυνος ($k=0$), ούτε απαιτούνται συμπληρωματικές συμβατικές εξασφαλίσεις ($s=0$).

Στα σημεία B, C και D απαιτούνται εξειδικευμένες επενδύσεις και υπάρχει συμβατικός κίνδυνος ($k>0$), με το ενδεχόμενο δυσλειτουργίας, εάν κάποιο ή και τα δύο μέρη αρνούνται να συνεργαστούν, όταν απαιτείται η συνεργασία για προσαρμογή. Το σημείο B αφορά κυρίως στιγμιαίες συναλλαγές (όχι μακροχρόνιες, κτλ), που δεν απαιτούν περαιτέρω διασφαλίσεις πέραν των γενικών νομικών. Αν αποτύχει να πραγματοποιηθεί η συναλλαγή στα σημεία A και B, πραγματοποιείται στο σημείο C, που αντιπροσωπεύει την Αγορά. Παρέχεται διασφάλιση μέσω της αγοράς, όπου υπάρχει αξιόπιστη δέσμευση και το νομοθετικό πλαίσιο προστασίας ΠΔ και συμβάσεων. Εδώ εντάσσεται και το δικαϊκό πλαίσιο προστασίας των ΠΔ, τα οποία μπορούν να λειτουργήσουν προστατεύοντας τις συναπτόμενες συμβάσεις στην αγορά. Αν αποτύχει να πραγματοποιηθεί η συναλλαγή σε αυτή τη δομή διακυβέρνησης, η τελική κατάληξη είναι να πραγματοποιηθεί στην ιεραρχία (D), εσωτερικά στην ενοποιημένη επιχείρηση. Στο σημείο αυτό είναι και το μεγαλύτερο διοικητικό κόστος (TC), καθώς όσο μετακινείται η συναλλαγή από το C στο D, τόσο αυξάνονται και τα διοικητικά TC. Μεταξύ αγοράς και ιεραρχίας συναντάμε τις ενδιάμεσες υβριδικές μορφές, με περισσότερη ή λιγότερη διασφάλιση μέσω αγοράς ή διοίκησης, ανάλογα.

Καθώς ο κίνδυνος δυσλειτουργίας γίνει αντιληπτός από τους «παίκτες» (συμβαλλόμενα μέρη), θα φροντίσουν να δημιουργήσουν διασφαλίσεις και/ή θα τιμολογήσουν (εσωτερικεύσουν) τον κίνδυνο. Έτσι, οι προμηθευτές θα προσθέσουν ένα ασφάλιστρο κινδύνου στο σημείο B για να αντισταθμίσουν την απουσία συμβατικών διασφαλίσεων ($s = 0$). Τα σημεία C και D είναι κόμβοι στους οποίους έχει παρασχεθεί πρόσθετη συμβατική υποστήριξη ($s > 0$), είτε με τη μορφή συμβατικών (έννομων) διασφαλίσεων μέσω αγοράς (σημείο C), είτε με εσωτερίκευση του κινδύνου μέσω ενοποίησης της ιδιοκτησίας (σημείο D).

Για να κατανοηθεί η παραπάνω αλληλουχία δίνεται το παράδειγμα κατά το οποίο ένας καταναλωτής θα μπορούσε να προμηθευτεί ένα συγκεκριμένο προϊόν (συναλλαγή-*transaction*), επιλέγοντας μία από τις τρεις δομές οργάνωσης. Να το προμηθευτεί από την αγορά, από κάποιον τυχαίο πωλητή, να το παράγει ο ίδιος, στο πλαίσιο της ιεραρχίας ή η ενδιάμεση επιλογή, σε ένα υβριδικό περιβάλλον, να προμηθεύεται το προϊόν από τον ίδιο προμηθευτή, σύμφωνα με τους όρους μιας σύμβασης ή στο πλαίσιο μιας ανεπίσημης, μακροχρόνιας δέσμευσης (Morrill & Morrill, 2003).

Καταλήγοντας, η οργάνωση που θα επικρατήσει είναι αυτή που ταιριάζει καλύτερα με την εν λόγω συναλλαγή, με κριτήριο ποια ελαχιστοποιεί το κόστος συναλλαγών. Η απάντηση του Williamson στο ερώτημα ποια είναι η καλύτερη επιλογή, μεταξύ «αγορών» και «ιεραρχιών» για κάθε είδος συναλλαγής, εστιάζεται στο «κόστος οργάνωσης ή διαχείρισης» συγκεκριμένων συναλλαγών. Λαμβάνοντας υπόψη τις συνήθειες οικονομικές παραδοχές σχετικά με την ανθρώπινη συμπεριφορά, ορισμένοι τύποι συναλλαγών θα είναι λιγότερο δαπανηρές εάν χρησιμοποιήσουν συγκεκριμένη δομή οργάνωσης (αγορά, ιεραρχία ή κάποια υβριδική κατάσταση), σε σχέση με κάποιαν άλλη και παράλληλα, συνεξετάζεται με την έννοια του «οπορτουνισμού».

Το ζήτημα δεν είναι απλά ότι ένα από τα δύο μέρη στη συναλλαγή μπορεί να αδικηθεί. Το μεγαλύτερο πρόβλημα έγκειται στη μη πραγματοποίηση της συναλλαγής (Williamson, 1985), που θα μπορούσε υπό άλλες συνθήκες να είναι επωφελής για τα δύο μέρη, λόγω έλλειψης εμπιστοσύνης. Από το φόβο δηλαδή και μόνο της πιθανότητας να φερθεί το αντισυμβαλλόμενο μέρος με οπορτουνισμό. Η στρατηγική βασισμένη σε κανόνες, η σύνταξη δηλαδή νόμων και συμβάσεων που να καθορίζουν τον τρόπο με τον οποίο κάθε συμβαλλόμενο μέρος πρέπει να συμπεριφέρεται κάτω από μια σειρά διαφορετικών απρόβλεπτων καταστάσεων, αποτελεί μια ενδεχόμενη λύση, αλλά όπως επεσήμανε ο Williamson, οι συμβάσεις δεν είναι πάντοτε αποτελεσματικές στην πρόληψη του οπορτουνισμού, καθώς είναι συχνά αδύνατο να προβλέψουμε όλες τις πιθανές περιστάσεις, πόσο μάλλον να τις προσδιορίσουμε ως όρους σε μια σύμβαση.

Για το λόγο αυτό προτείνει ως εναλλακτική λύση, να μετακινηθεί η συναλλαγή μέσα στον ίδιο φορέα, η διαδικασία δηλαδή να εσωτερικοποιηθεί. Ο προμηθευτής και ο κατασκευαστής μπορούν να λύσουν το πρόβλημά τους μέσω της κάθετης ολοκλήρωσης, με τον έναν να εξαγοράζει τον άλλο. Όταν και οι δύο αποτελούν μέρος μιας ενιαίας οργάνωσης, δεν επιδιώκει ο καθένας να αποκομίσει άμεσο όφελος από την εκμετάλλευση του άλλου. Ο Williamson (1985) χαρακτηρίζει την κατάσταση αυτή ως διάκριση μεταξύ «κινήτρων χαμηλής ισχύος» και «κινήτρων υψηλής ισχύος» (Tirole, 1994).

2.4.2.2 Τα κίνητρα υψηλής και χαμηλής ισχύος των ανθρώπων στις ιεραρχίες

Τα εσωτερικά κίνητρα των ανθρώπων στις ιεραρχίες θεωρούνται χαμηλής ισχύος (*low power incentives*), διότι όσο και να διαφοροποιηθεί η προσπάθεια που κατέβαλαν, αυτό έχει

ελάχιστες ή καθόλου επιπτώσεις στις οικονομικές απολαβές τους. Στην ιεραρχία βρίσκουν εφαρμογή χαμηλής ισχύος κίνητρα, επειδή αυτά βοηθούν στην καλύτερη συνεργασία και ενδεχόμενες αποκλίσεις ελέγχονται με πρόσθετους εσωτερικούς ελέγχους (βλέπε Williamson, 1988, Holmstrom, 1989).

Το αντίθετο ισχύει για την αγορά (Williamson, 1985, κεφ. 6). Σε μία σύμβαση στην αγορά, κάθε συμβαλλόμενο μέρος έχει ισχυρά κίνητρα να μειώσει το κόστος του και να προσαρμοστεί προς όφελος της αποτελεσματικότητάς του. Τα κίνητρά του θεωρούνται υψηλής ισχύος (*high power incentives*) διότι με αυτόν τον τρόπο οι συνέπειες συνδέονται στενά με τις ενέργειές του (Williamson, 1988).

Κι ενώ οι οικονομολόγοι, όπως παρατηρεί ο Frant (1996), γενικά εξυμνούν τα πλεονεκτήματα των ισχυρών κινήτρων που δημιουργούνται από τις αγορές, η άποψη του Williamson (1985) είναι ότι μπορεί να αποτελούν και μειονέκτημα, καθώς, μερικές φορές, είναι επιζήμιο τα κίνητρα να είναι πολύ ισχυρά. Όταν υπάρχουν ευκαιρίες για οπορτουνιστική συμπεριφορά, τα ισχυρά κίνητρα οδηγούν σε μεγαλύτερη αποτελεσματικότητα αλλά και σε μεγαλύτερη φυγοπονία.

Στο δημόσιο τομέα, για παράδειγμα, οι διοικήσεις των κρατικών οργανισμών διαθέτουν «χαμηλής ισχύος» οικονομικά κίνητρα, καθώς δεν μπορούν να λάβουν ανταμοιβή για τα ενδεχόμενα κέρδη (από εξοικονόμηση κόστους, αυξήσεις εσόδων κλπ) αποτέλεσμα χρηστής διοίκησης (Williamson, 1975, 1985, 1999, Frant, 1996). Ομοίως, οι προϊστάμενοι τμημάτων των δημόσιων υπηρεσιών διαθέτουν οικονομικά κίνητρα χαμηλής ισχύος, καθώς δεν μπορούν να έχουν προσωπικό όφελος από τα κέρδη του τμήματος που διοικούν. Ωστόσο, ο διοικητής της δημόσιας υπηρεσίας θα έχει κατά κανόνα περισσότερες δυνατότητες από ότι ένας προϊστάμενος τμήματος, να αξιοποιήσει τα κέρδη για οργανωτική χρήση και συνεπώς ενδέχεται να έχει περισσότερα κίνητρα για αποδοτικότητα στην παραγωγή της (Frant, 1996).

Μεταφέροντας τη συναλλαγή από την αγορά στην ιεραρχία (δηλ. καθετοποιημένη επιχείρηση ή οργανισμό γενικά), μειώνεται το επίπεδο κινήτρων από υψηλής ισχύος σε χαμηλής ισχύος. Βέβαια, η μείωση των κινήτρων συνεπάγεται κόστος. Για παράδειγμα, μπορεί να σημαίνει ότι ο προμηθευτής δεν θα είναι τόσο δυναμικός στην εξεύρεση νέων τεχνικών παραγωγής και γενικότερα, μπορεί να υπάρξει λιγότερη προσπάθεια και περισσότερη φυγοπονία (Frant 1996). Αυτό ωστόσο, πρέπει να αντισταθμιστεί ενάντια στο ενδεχόμενο ότι, λόγω του κινδύνου του οπορτουνισμού, η συναλλαγή δεν θα

πραγματοποιηθεί καθόλου. Τα συμβαλλόμενα μέρη μιας συναλλαγής θα πρέπει στη συνέχεια να εξισορροπήσουν το δυνητικό κόστος του ομοιοτισμού που συναντάται στο πλαίσιο της αγοράς, με το κόστος των μειωμένων κινήτρων στο πλαίσιο της καθετοποίησης μέσα στην ιεραρχία-οργανισμό. Στην προσπάθεια αυτή, ο ισχυρισμός του Williamson (1985) είναι ότι θα επιλέξουν τη λιγότερο δαπανηρή λύση. Έτσι, καταλήγοντας, η τελική έκβαση θα μπορούσε να χαρακτηριστεί ως αποτελεσματική (*efficient*) με την έννοια ότι κερδίζουν και τα δύο μέρη της συναλλαγής.

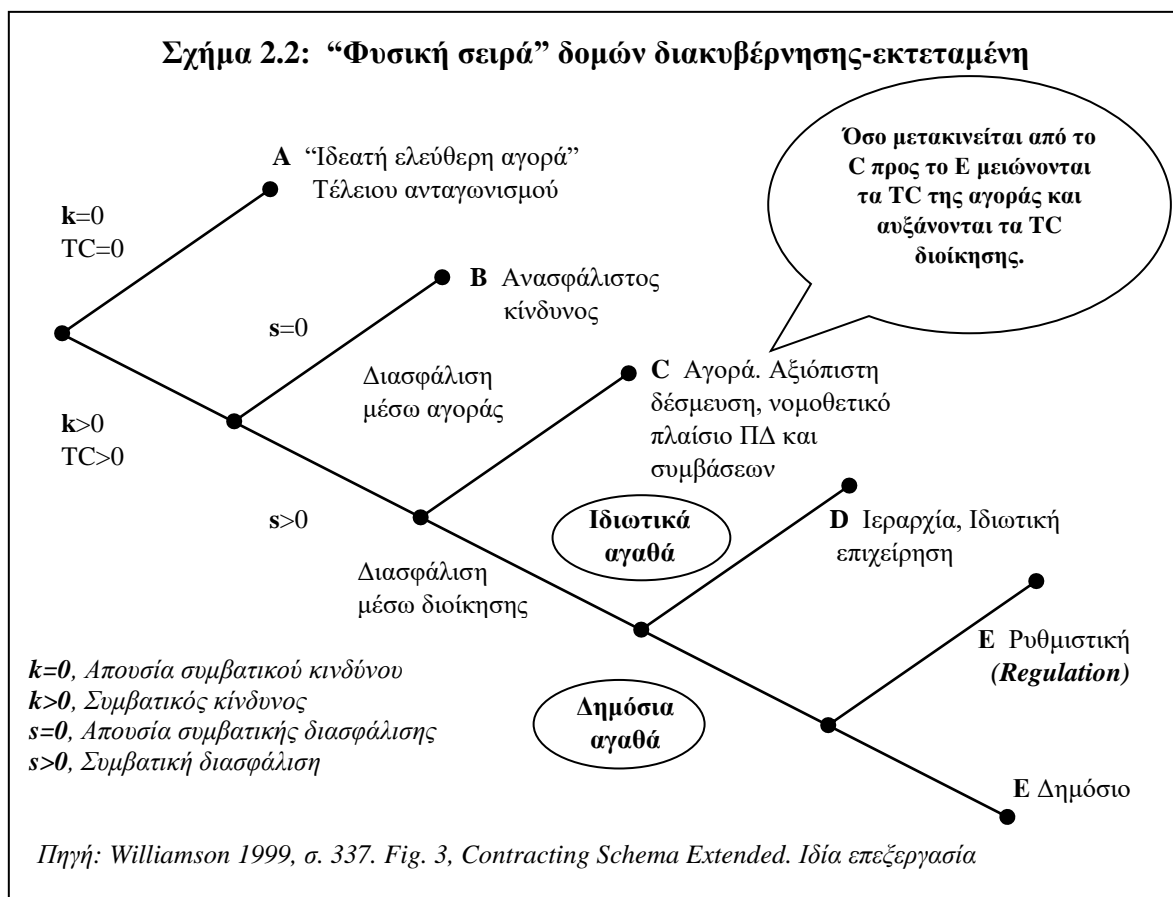
2.4.3 Δημόσιοι οργανισμοί: Η εφαρμογή της Οικονομικής του Κόστους Συναλλαγών(TCE) στο Δημόσιο τομέα

Η μελέτη των οργανισμών του ιδιωτικού τομέα έχει επηρεαστεί τα τελευταία χρόνια από τα Νέα Θεσμικά Οικονομικά και οι μελετητές των δημοσίων οργανισμών επέδειξαν σημαντικό ενδιαφέρον για την εφαρμογή αυτών των ιδεών στο δημόσιο τομέα. Η θεωρία αντιπροσώπευσης και η TCE είναι δύο προσεγγίσεις που ρίχνουν φως στην ανάλυση των συμβάσεων, συμπεριλαμβανομένων και αυτών του δημοσίου. Αυτή η ευρεία εμβέλεια κατά τον Williamson (2010) προκύπτει επειδή οποιοδήποτε πρόβλημα αλληλεπίδρασης μπορεί να αναδιατυπωθεί ως πρόβλημα συναλλαγής και να εξεταστεί σε όρους εξοικονόμησης του κόστους συναλλαγής.

2.4.3.1 Δημόσιοι οργανισμοί ως δομή διακυβέρνησης

Η προσέγγιση της TCE ερμηνεύει τη διακυβέρνηση ως «οργάνωση συναλλαγών για εξοικονόμηση κόστους συναλλαγής». Ο θεμελιωτής της TCE, Oliver Williamson, μετά την πρωτοποριακή του δουλειά στα μέσα της δεκαετίας του '70, στην οποία ανέλυε τις συμβατικές δομές διακυβέρνησης του ιδιωτικού τομέα, άρχισε στη συνέχεια να μελετά και το χώρο του δημοσίου (Williamson 1998, 1999), επηρεασμένος από προηγούμενες μελέτες των Moe (1984) και Dixit (1996). Εξετάζοντας τη δημόσια διοίκηση υπό το πρίσμα της TCE, ο Williamson (1999) κρίνει ότι είναι κατάλληλη για ορισμένες συναλλαγές, ενώ δεν ταιριάζει για κάποιες άλλες. Αντιστοίχως, ο δημόσιος οργανισμός, ως πιθανός τρόπος διακυβέρνησης, είναι κατάλληλος για ορισμένους σκοπούς, και όχι για άλλους. Στο πλαίσιο αυτό ο Williamson καταδεικνύει τα είδη συναλλαγών που αρμόζει να εκτελεί ο δημόσιος οργανισμός, και προσδιορίζει ποια πρέπει να είναι η πορεία του στο γενικό σχήμα της οικονομικής οργάνωσης, κλπ.

Ο Williamson (1999) διακρίνει έξι τύπους συναλλαγών του δημόσιου τομέα, που είναι οι προμήθειες (*procurement*), οι αναδιανεμητικές (*redistributional*), οι ρυθμιστικές (*regulatory*), οι κυριαρχικές (*sovereign*), οι δικαστικές (*judicial*) και οι υποδομές (*infrastructure*). Ειδικότερα, οι δημόσιες προμήθειες μπορεί να συνδέονται με την κατασκευή ή την αγορά. Εκτός από ειδικές περιστάσεις, το κράτος θα πρέπει σπανίως να παράγει για τις δικές του ανάγκες. Παράλληλα, μπορεί να αξιοποιηθεί ο ανταγωνισμός, για να παράσχει ασφάλεια για τις κοινές (συνηθισμένες) προμήθειες, αλλά οι εξειδικευμένες, λόγω της ιδιαιτερότητάς τους, κινδυνεύουν περισσότερο να υλοποιούνται με πολιτικά και όχι με οικονομικά κριτήρια. Οι αναδιανεμητικές συναλλαγές, που συντελούν στην ανακατανομή του πλούτου μεταξύ των πολιτών, ποικίλλουν από γενικού σκοπού και ευρέως φάσματος (π.χ. κοινωνική ασφάλιση, επιδοτήσεις, φόροι κλπ), έως περισσότερο εστιασμένες και ιδιαίτερου ενδιαφέροντος (π.χ. το πρόγραμμα ζάχαρης ΗΠΑ). Οι ρυθμιστικές θέτουν κανονισμούς, ως μέσα για την αποκατάσταση προβλημάτων ασύμμετρης πληροφόρησης, επίλυση ζητημάτων εγγυήσεων, σημάτων, πτωχεύσεων, κ.λπ. Σε σχέση με τις δικαστικές, είναι επίσης κοινώς παραδεκτό ότι μια ανεξάρτητη δικαιοσύνη επηρεάζει επωφελώς την ικανότητα του κράτους να εμπνέει εμπιστοσύνη στις επενδύσεις και να συνάπτει συμβάσεις έχοντας αξιόπιστη πληροφόρηση (Levy & Spiller, 1994, 1996). Τέλος, για τον Williamson (1999, σ. 321) οι υποδομές: η διοίκηση της αστυνομίας, της πυροσβεστικής, των δρόμων, των φυλακών, της εκπαίδευσης κρίνονται να αποτελούν κυρίως θέμα της κρατικής και τοπικής εξουσίας.



Η απεικόνιση στο Σχήμα 2.2 είναι η επέκταση που έγινε από τον Williamson (1999), της «φυσικής σειράς» με την οποία διαμορφώνονται οι δομές διακυβέρνησης, ανάλογα με τα χαρακτηριστικά της συναλλαγής (βλέπε Σχήμα 2.1), προκειμένου να συμπεριλάβει τις δημόσιες δομές διακυβέρνησης. Λαμβάνοντας υπόψη τα συμβατικά εμπόδια (*contractual hazards*) για την πλήρη ιδιωτικοποίηση των «κυρίαρχων συναλλαγών», όπως είναι η ασύμμετρη πληροφόρηση, η εξασφάλιση ακεραιότητας στις συναλλαγές (*probit*), η ανάγκη να πραγματοποιηθούν εξειδικευμένες επενδύσεις (*asset specificity*), δημιουργείται μια υβριδική μορφή διακυβέρνησης, η «ρυθμιστική» (*regulation*). Τοποθετείται εννοιολογικά, μεταξύ αγοράς και δημοσίου (*public bureau*), που συνδυάζει την καθιέρωση ρυθμίσεων/κανονισμών σε έναν οργανισμό και παράλληλα την κρατική επίβλεψη από ένα ενδιάμεσο ελεγκτικό φορέα (*regulatory agency*), που παρεμβάλλεται μεταξύ του κράτους και του οργανισμού.

Αυτή η σχέση ομοιάζει με μια μακροχρόνια σύμβαση, στην οποία τα συμφέροντα του κράτους προστατεύονται με την ενσωμάτωση του οργανισμού σε ένα σύνθετο ρυθμιστικό πλαίσιο, όπου θα υπάρχουν λεπτομερείς κανόνες, κανονισμοί και διαδικασίες και θα ασκείται εκτενής έλεγχος στον οργανισμό, από τον ενδιάμεσο φορέα, όπως θα μπορούσε να είναι μια

ελεγκτική αρχή. Στο σημείο αυτό αναδεικνύεται ο σημαντικός ρόλος του ελέγχου και παράλληλα οι εγγενείς αδυναμίες αυτής της «ρυθμιστικής» δομής διακυβέρνησης. Δεδομένης της ασαφούς και ανοιχτής φύσης της «σύμβασης», θα υπάρξουν ελλείψεις στον έλεγχο. Επειδή ο ενδιαμέσος φορέας (η ρυθμιστική) έχει έναν απομακρυσμένο ρόλο (ως ελεγκτής και όχι ως παίκτης), στερείται της άμεσης επαφής με τα δεδομένα, μπορεί να έχει περισσότερους διοικητικούς ελέγχους, και ενδεχομένως δυσλειτουργικούς.

Τέλος, το δημόσιο (*Public Bureau*), προτείνεται από τον Williamson (1999), ως η ύστατη επιλογή δομής διακυβέρνησης, όταν οι προηγούμενες μορφές αποτυγχάνουν να πραγματοποιήσουν την συναλλαγή.

2.4.3.2 Η εφαρμογή της TCE στις Δημόσιες συμβάσεις

Η TCE βρίσκει εφαρμογή και στις συμβάσεις που συνάπτονται στο Δημόσιο, στο πλαίσιο ανάθεσης για την προμήθεια αγαθών ή υπηρεσιών και την κατασκευή έργων. Μια προσέγγιση που συνδυάζει τη θεωρία της αντιπροσώπευσης με την TCE έγινε από τους Bajari και Tadelis (2001), που εστίασαν το ενδιαφέρον τους στα κόστη συναλλαγής για την προσαρμογή των συμβάσεων, όταν οι συμβατικές προδιαγραφές είναι ελλιπείς. Το κεντρικό πρόβλημα στις δημόσιες συμβάσεις δεν θεωρούν ότι είναι πρόβλημα αντιπροσώπευσης, ότι οι προμηθευτές (εντολοδόχοι), δηλαδή, γνωρίζουν πολύ περισσότερο από τους αγοραστές (εντολείς) πριν την έναρξη του έργου. Σημαντικότερο είναι το ζήτημα ότι οι αγοραστές και οι προμηθευτές μοιράζονται αβεβαιότητα για τις αλλαγές στο σχεδιασμό, που συμβαίνουν μετά την υπογραφή της σύμβασης και πριν την έναρξη της παραγωγής, γεγονός που δημιουργεί κόστη (TC). Αυτές οι αλλαγές είναι συνήθως συνέπεια των αστοχιών του σχεδιασμού, των απρόβλεπτων συνθηκών και των αλλαγών στις κανονιστικές απαιτήσεις.

Προς την ίδια κατεύθυνση ο Tadelis (2012) επισημαίνει ότι οι κανονισμοί που διέπουν τις δημόσιες συμβάσεις θέτουν περιορισμούς, τόσο στις ίδιες, όσο και στους μηχανισμούς ανάθεσης, οι οποίοι δε συναντώνται στον ιδιωτικό τομέα. Αυτοί οι αυστηροί περιορισμοί στις δημόσιες αναθέσεις (προμήθειες, υπηρεσίες ή έργα των οργανισμών) δεν είναι αδικαιολόγητοι μεν, καθώς προσπαθούν να εξασφαλίσουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό, οδηγούν σε δικαιότερες τιμές στην αγορά, ενισχύουν τη διαφάνεια και αποτρέπουν ζητήματα διαφθοράς (π.χ. όταν οι εντολοδόχοι των προμηθειών έχουν κίνητρα να λάβουν αντάλλαγμα για τις επιλογές τους, δωροδοκία ή άλλα οφέλη). Από την άλλη δε, το κόστος (TC) από τη χρήση άκαμπτων κανονισμών αυξάνεται, λόγω της πολυπλοκότητας της ανάθεσης και της συμβατικής ατέλειας.

Ειδικότερα, στις μεγάλες σύνθετες αναθέσεις οι κανονισμοί του δημόσιου τομέα κρίνονται ιδιαίτερα επιζήμιοι. Μια συμβατική επιλογή που αντιμετωπίζει ο αγοραστής είναι πόσο να επενδύσει σε σχεδιασμό και κατάρτιση προδιαγραφών πριν από την ανάθεση της σύμβασης, προκειμένου ο προμηθευτής να γνωρίζει τις απαιτήσεις (προδιαγραφές) της ανάθεσης. Συχνά είναι αδύνατο, ή πολύ δαπανηρό, να εκπονηθεί ένα σχέδιο που να περιγράφει πλήρως τον τρόπο με τον οποίο θα πρέπει να εξελιχθεί η προμήθεια, καθώς δημιουργούνται εκ των υστέρων αβέβαιες και απρόβλεπτες συνέπειες, οι οποίες οδηγούν σε συμβατική ατέλεια. Η συμβατική ατέλεια εξαρτάται γενικά από το εάν ο τύπος της ανάθεσης είναι επιρρεπής σε απρόβλεπτες αλλαγές. Όσο πιο πολύπλοκη είναι η ανάθεση, τόσο πιο δαπανηρό θα είναι να προσπαθήσουμε και να αποτρέψουμε τη συμβατική έλλειψη (Tadelis 2012).

Στις σύνθετες αναθέσεις, που είναι πιθανό να παρουσιάζουν ελλείψεις στις προδιαγραφές, δεν είναι κατάλληλες οι συμβάσεις σταθερής τιμής «*fixed-price contracts*», που συνάπτονται μέσω διαγωνισμού. Οι συμβάσεις σταθερής τιμής δημιουργούν κίνητρα υψηλής ισχύος¹³, επειδή αποσκοπούν στην εξοικονόμηση κόστους (ο αντισυμβαλλόμενος εξοικονομεί στο κόστος παραγωγής). Αντ' αυτού, μπορεί να είναι προτιμώμενη η διαπραγμάτευση μιας «ευέλικτης» σύμβασης (*flexible cost-plus contract*) με έναν αξιόπιστο προμηθευτή, που τη διέπουν κίνητρα χαμηλής ισχύος¹⁴ (Tadelis, 2012).

Το συμπέρασμα είναι ότι οι απλές αναθέσεις, οι οποίες ορίζονται ως εύκολο να σχεδιαστούν με ελάχιστη αβεβαιότητα για το τι πρέπει να παραχθούν, θα πρέπει (1) να προμηθεύονται με συμβάσεις καθορισμένης τιμής, (2) να συνοδεύονται από υψηλά επίπεδα σχεδίασης και (3) που κατακυρώνονται μέσω ανταγωνιστικής προσφοράς. Αντίθετα, οι σύνθετες αναθέσεις, οι οποίες είναι δύσκολες στο σχεδιασμό, με μεγάλες πιθανότητες να αλλάξει η τελική διαμόρφωση, θα πρέπει: (1) να προμηθεύονται με ευέλικτες συμβάσεις, (2) να συνοδεύονται από χαμηλά επίπεδα σχεδίασης και (3) να πραγματοποιούνται μέσω διαπραγματεύσεων, με έναν αξιόπιστο και εξειδικευμένο προμηθευτή (Tadelis, 2012). Καταλήγει, δηλαδή, να είναι προτιμότερο να υπάρχει μεγαλύτερη ευελιξία στις δημόσιες σύνθετες συμβάσεις, διότι αυτό προσφέρει πλεονεκτήματα απόδοσης. Οι «ευέλικτες»

¹³*High power incentives*: Σε μία σύμβαση στην αγορά, κάθε συμβαλλόμενο μέρος έχει ισχυρά κίνητρα να μειώσει το κόστος του και την αποτελεσματικότητά του, που μπορούν να επηρεαστούν από τις ενέργειές τους (Williamson, 1988).

¹⁴*Low power incentives*: Τα εσωτερικά κίνητρα των ανθρώπων στις ιεραρχίες είναι χαμηλής ισχύος, διότι οι μεταβολές στην προσπάθειά τους δεν επηρεάζουν τις οικονομικές απολαβές τους (Williamson, 1985, κεφ. 6).

συμβάσεις επιτρέπουν την *ex post* προσαρμογή, ενώ η επαναδιαπραγμάτευση ενός συμβολαίου σταθερής τιμής συνεπάγεται μεγαλύτερη τριβή και κόστος (Williamson, 1985).

Αφετηρία για αυτές τις προτάσεις αποτελεί η απλή και θεμελιώδης προσπάθεια εξισορρόπησης ανάμεσα στην παροχή κινήτρων για περιορισμό του TC και την αποφυγή δαπανηρής επαναδιαπραγμάτευσης, που συνοδεύει την προσαρμογή. Ο Williamson (1985, σ.140), εκφράζει την ιδέα ότι τα κίνητρα «χαμηλής ισχύος» έχουν το πλεονέκτημα της προσαρμοστικότητας, γι' αυτό και είναι κατάλληλα για προσαρμογές συμβάσεων επαναδιαπραγμάτευσης. Ωστόσο, τα πλεονεκτήματα αυτά δεν υπάρχουν χωρίς κόστος, καθώς το κόστος και το συμβόλαιο είναι άρρηκτα συνδεδεμένα.

2.4.3.3 Επιλογή μεταξύ «αγορών» ή «ιεραρχιών» στο δημόσιο τομέα

Το προτεινόμενο από τον Williamson (1985) πλαίσιο επιλογής μεταξύ «αγορών» ή «ιεραρχιών» έχει κεντρίσει το ενδιαφέρον μελετητών που ασχολούνται με το δημόσιο τομέα. Το ερώτημα που γεννάται είναι πώς μπορούμε να εφαρμόσουμε στο Δημόσιο μια θεωρία που έχει αναπτυχθεί για τον ιδιωτικό τομέα; Η προσέγγιση TC του Williamson (1979, 1985, 1991), μπορεί να συμβάλλει στην κανονιστική ανάλυση της δομής του δημόσιου οργανισμού, εξετάζοντας τον βέλτιστο βαθμό κάθετης ολοκλήρωσης του ή εκχώρησης λειτουργιών του στον ιδιωτικό τομέα.

Ο βαθμός αυτής της κάθετης ολοκλήρωσης των δημόσιων οργανισμών δύναται να ποικίλλει μεταξύ των άκρων μιας πλήρους ολοκλήρωσης (δηλ. εσωτερικοποίησης/καθετοποίησης όλων των λειτουργιών και διαδικασιών) και μιας πλήρους εκχώρησης (*outsourcing*) λειτουργιών να πραγματοποιηθούν στο πλαίσιο του ελεύθερου ανταγωνισμού στην «Αγορά», έτσι όπως έχουν προσδιοριστεί από τον Williamson (1979, 1985, 1991). Η απόφαση πλήρους εσωτερικοποίησης σημαίνει ότι το εν λόγω αγαθό ή υπηρεσία παράγεται αποκλειστικά από δημόσιους υπαλλήλους που εργάζονται στο δημόσιο τομέα (π.χ. αστυνομικές υπηρεσίες). Η απόφαση πλήρους εκχώρησης σημαίνει ότι ένα αγαθό ή μια υπηρεσία παράγεται εξωτερικά από ιδιώτες (μέσα στο πλαίσιο της αγοράς) και το κράτος το/την προμηθεύεται από αυτούς. Μεταξύ αυτών των δύο άκρων υπάρχουν σημαντικές εναλλακτικές λύσεις. Μια ιδιαίτερη μορφή οργάνωσης, που αλληλεπιδρά μεταξύ δημοσίων φορέων και των ιδιωτικών εταιρειών, είναι η συνεργασία δημόσιων και ιδιωτικών οργανισμών (εταιρική σχέση ιδιωτικού-δημόσιου τομέα). Η ποιότητα και η ένταση αυτής της συνεργασίας μπορούν να καθοριστούν με διαφορετικές συμβατικές συμφωνίες. Επίσης, το

κράτος μπορεί να χρησιμοποιήσει το δικαίωμά του να ελέγχει τους ιδιωτικούς οργανισμούς με νόμους και κανονισμούς, χωρίς να συμμετέχει ενεργά στην παραγωγική διαδικασία (Picot & Wolff, 1994).

Επιπλέον της μορφής αυτής, οι Picot & Wolff (1994) βλέπουν τέσσερις άλλες εναλλακτικές μορφές οργανώσεων για την παραγωγή πολιτικά επιθυμητών αγαθών και υπηρεσιών που προέρχονται από το συνδυασμό διαφορετικού βαθμού απαιτούμενης εξειδίκευσης και διαφορετικής στρατηγικής σημασίας για το κράτος: Ειδικότερα, η πρώτη κατηγορία αφορά σε μη συγκεκριμένες εργασίες, χαμηλής στρατηγικής σημασίας για το κράτος, που είναι προτιμότερο να προμηθευτούν από εξωτερικούς συνεργάτες μέσω των αγορών (π.χ. χαρτί για δημόσιες υπηρεσίες ή υπηρεσίες καθαριότητας και κηπουρικής για δημόσια κτίρια). Για πιο εξειδικευμένες εργασίες, αλλά με χαμηλή στρατηγική σημασία, (π.χ. ο σχεδιασμός και η κατασκευή δημόσιων δρόμων), προτείνεται η συνεργασία μεταξύ του δημόσιου οργανισμού και των εξειδικευμένων ιδιωτικών προμηθευτών. Οι εξειδικευμένες εργασίες, οι οποίες είναι ταυτόχρονα υψηλής στρατηγικής σημασίας για το κράτος (π.χ. υπηρεσίες στους τομείς της εσωτερικής και εξωτερικής δημόσιας ασφάλειας ή της δικαιοσύνης) μπορούν αποτελεσματικά να πραγματοποιηθούν από εξειδικευμένους δημόσιους οργανισμούς. Τέλος, η επίτευξη μη ειδικών, αλλά στρατηγικά συναφών καθηκόντων μπορεί να εξασφαλιστεί μέσω των αγορών αλλά με την θέσπιση σχετικών κανονισμών, π.χ. όρια εκπομπής καυσαερίων ή υποχρεωτικής εκπαίδευσης.

2.4.4 Σχέσεις Αντιπροσώπευσης (Agency Contracts) στο Δημόσιο. Παραδείγματα άσκησης ελέγχου και εποπτείας

Παραδείγματα σχέσεων αντιπροσώπευσης (*Agency contracts*) όπου ο εντολέας αντιμετωπίζει δυσκολίες στην προσπάθεια να παρακολουθήσει τις ενέργειες του εντολοδόχου, συναντώνται και σε διάφορους τομείς του Δημόσιου βίου. Η ίδια η δημόσια διοίκηση αποτελεί μια αλυσίδα διαδοχικών σχέσεων εντολέα - εντολοδόχου που έχει ως αφετηρία τη λαϊκή εντολή προς την Κυβέρνηση, μέσω της εκλογικής διαδικασίας και εξελίσσεται στα διάφορα επίπεδα της Διοικητικής Ιεραρχίας (Βουλή, Κυβέρνηση, Υπουργεία, διατάκτες δημοσίων δαπανών, υπηρεσίες –οργανισμοί, κλπ).

Στο πλαίσιο αυτό κινείται και η άποψη του Streim (1994), ο οποίος εντοπίζει τουλάχιστον τρία βασικά σύνολα σχέσεων εντολέων και εντολοδόχων στο δημόσιο τομέα. Το πρώτο είναι μεταξύ του εκλογικού σώματος, ως εντολέα και του νομοθετικού σώματος ως

εντολοδόχου, το δεύτερο είναι μεταξύ του νομοθετικού σώματος ως εντολέα και της κυβέρνησης ως εντολοδόχου, και το τρίτο είναι μεταξύ της κυβέρνησης ως εντολέα και της δημόσιας διοίκησης ως εντολοδόχου. Σε κάθε μία από αυτές τις καταστάσεις συναντώνται και ειδικότερα προβλήματα αντιπροσώπευσης.

Σε αρκετές περιπτώσεις δημοσίων επιχειρήσεων, με μεγάλες γραφειοκρατικές οργανώσεις, υπάρχουν και μεγάλες απώλειες από το φαινόμενο του ηθικού κινδύνου, επειδή η ιδιοκτησία (φορολογούμενοι πολίτες) και ο έλεγχος είναι εντελώς διαχωρισμένες και υπάρχουν μεγάλες διαδρομές ιεραρχίας και ανάθεσης αρμοδιοτήτων (Picot & Wolf 1994).

Στη μελέτη που εκπονήθηκε από τους Leruth και Paul (2008) αναλύεται η ύπαρξη σχέσεων αντιπροσώπευσης στο σύστημα διαχείρισης των δημοσίων δαπανών στις αναπτυσσόμενες χώρες του ΟΟΣΑ, προκειμένου να γίνουν προτάσεις μεταρρύθμισης. Ένα λειτουργικό σύστημα δημοσίων δαπανών, θεωρείται κρίσιμος πυλώνας της αποτελεσματικότητας κάθε κυβέρνησης. Στο μοντέλο τους, το Υπουργείο Οικονομικών (ΥΠΟ) ενεργεί ως εντολέας, παρέχοντας δημόσιους πόρους στα υπουργεία (εντολοδόχοι), για την εφαρμογή ενός συνόλου ενεργειών, μεταξύ των οποίων και η πραγματοποίηση δημοσίων δαπανών. Από αυτή τη σχέση αντιπροσώπευσης απορρέουν επιμέρους ζεύγη εντολέων-εντολοδόχων και αντίστοιχα προβλήματα αντιπροσώπευσης σε χαμηλότερο επίπεδο διοικητικής ιεραρχίας, όπως είναι οι διευθυντές υπηρεσιών και οι εκτελεστικοί υπάλληλοι. Το «πρόγραμμα δαπανών και εγκεκριμένων πιστώσεων του προϋπολογισμού», μπορεί να ερμηνευτεί ότι αποτελείτο αντικείμενο της σύμβασης, μεταξύ του ΥΠΟ και των λοιπών υπουργείων (και των επιμέρους συμβάσεων). Ο στόχος του ΥΠΟ είναι να παρακινήσει τα αρμόδια υπουργεία να εφαρμόσουν τα προγράμματα δαπανών τους, απορροφώντας κονδύλια στο πλαίσιο του εγκεκριμένου προϋπολογισμού και τα υπουργεία να υλοποιήσουν τους δικούς τους επιμέρους στόχους.

Το πρόβλημα αντιπροσώπευσης προέρχεται από τα διαφορετικά συμφέροντα μεταξύ του ΥΠΟ και των λοιπών υπουργείων και από το πληροφοριακό πλεονέκτημα που διαθέτουν οι τελευταίοι για τις δικές τους ενέργειες και την ιδιαίτερη γνώση του οικονομικού περιβάλλοντος που δραστηριοποιούνται. Ο εντολοδόχος μπορεί να επωφεληθεί αθέμιτα από τις πληροφορίες που κατέχει έναντι των εντολέων του, για παράδειγμα, όταν το υπουργείο καταβάλλει μικρή προσπάθεια και κατ' επέκταση έχει χαμηλή απόδοση, παρ' ότι οι εξωτερικές συνθήκες είναι ευνοϊκές. Ωστόσο, ο εντολοδόχος παραπλανητικά αποδίδει αυτή την ανεπάρκειά του σε δυσμενείς εξωτερικές συνθήκες.

Αυτές οι σχέσεις αντιπροσώπευσης διέπονται από ζητήματα ασύμμετρης πληροφόρησης (χαμηλό επίπεδο προσπάθειας ή διαφθορά), προκαλώντας προβλήματα διακυβέρνησης. Μπορεί να εντοπιστούν τόσο αφανείς ενέργειες (π.χ. αντιπαραγωγική συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων, διαφθορά, κλπ), όσο και αφανείς πληροφορίες (π.χ. εξωγενή παραγωγικότητα του συγκεκριμένου τομέα της οικονομίας, αναποτελεσματικό σχεδιασμό συστήματος δαπανών), με τους υπαλλήλους (εντολοδόχους) να έχουν το πληροφοριακό πλεονέκτημα έναντι των διευθυντών (εντολέων).

Η δυσκολία του εντολέα είναι να σχεδιάσει τη μεταξύ τους σύμβαση, που εξαναγκάζει τον εντολοδόχο να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της με αποτελεσματικό τρόπο, ορίζοντας ένα επίπεδο παραγωγής και τρόπους ελέγχου (εσωτερικοί έλεγχοι) και επιβολής κυρώσεων. Σημαντικό είναι να προσδιοριστεί ένας τρόπος μέτρησης και παρακολούθησης των βασικών αντικειμένων της σύμβασης, όπως είναι η μέτρηση των επιδόσεων με τη χρήση δεικτών απόδοσης.

Το ΥπΟ διαθέτει αρκετά μέσα και στρατηγικές για να περιορίσει τα προβλήματα των οργανισμών. Μπορεί να χρησιμοποιήσει συστήματα κινήτρων που βασίζονται σε μετρήσιμες παρατηρήσεις, μεταφράζοντας την προσπάθεια των υπουργείων και την παραγωγικότητά τους σε ανάλογη οικονομική παροχή. Παρόλο που εφαρμόζεται συνήθως σε μοντέλα του εταιρικού κόσμου (π.χ. χορήγηση bonus ή μετοχών στα μέλη του διοικητικού συμβουλίου), αυτή η στρατηγική δεν είναι πάντα άμεσα εφαρμόσιμη στο δημόσιο τομέα.

Αναγκαία καθίσταται η εφαρμογή ελέγχου και εποπτείας. Το ΥπΟ μπορεί να εποπτεύσει τα υπουργεία χρησιμοποιώντας διάφορα μέσα και να θεσπίσει την επιβολή κυρώσεων σε περίπτωση ανίχνευσης εξαπάτησης. Ο σχεδιασμός του κατάλληλου συστήματος ελέγχου¹⁵ πρέπει να λαμβάνει υπόψη διάφορους παράγοντες, όπως για παράδειγμα την επιλογή μεταξύ *ex ante* ελέγχων (π.χ. προεγκρίνουν τις δαπάνες ή εμποδίζουν την υπέρβαση των εγκεκριμένων πιστώσεων του προϋπολογισμού) και *ex post* ελέγχων (π.χ. επιβεβαιώνουν την αξιοπιστία των δημοσιονομικών μεγεθών ή την αποδοτικότητα των δημόσιων δαπανών). Άλλα κριτήρια για το σχεδιασμό αυτό είναι η επιλογή μεταξύ εσωτερικών και εξωτερικών ελέγχων, ο τύπος των μεταβλητών που πρέπει να παρακολουθούνται (δείκτες εισροών έναντι των αποτελεσμάτων) και η επιλογή μεταξύ

¹⁵Τα είδη ελέγχων που αναφέρονται στην παρούσα ενότητα αναλύονται εννοιολογικά στο επόμενο κεφάλαιο.

συστηματικών ή τυχαίων ελέγχων. Επομένως, η εποπτεία θα μπορούσε να αποτελέσει εξωγενή παράγοντα παραγωγικότητας, που επηρεάζει τη συμπεριφορά του εντολοδόχου.

Ακολούθως αναφέρονται σχετικά παραδείγματα εποπτείας και ελέγχου που καταγράφηκαν από τους Leruth και Paul (2008). Στο σύστημα διαχείρισης δημόσιων δαπανών των χωρών της γαλλόφωνης Αφρικής, το αντίστοιχο ΥπΟ συνήθως τοποθετεί μερικούς από τους υπαλλήλους του, ως εσωτερικούς ελεγκτές στα αρμόδια υπουργεία, για να ελέγχουν το επίπεδο συμμόρφωσης με τη σύμβαση (*ex-ante controls*). Ανάλογα, στις αγγλόφωνες αφρικανικές χώρες, η προσέγγιση είναι διαφορετική: Το ΥπΟ ελέγχει εκ των υστέρων την απόδοσή τους (*ex-post audit*), επιδιώκοντας ο έλεγχος αυτός να αποτρέπει τη μη συμμόρφωσή τους στο μέλλον. Κατά μία έννοια, ο επικεφαλής του υπουργείου καθίσταται εντολέας και οι υπάλληλοί του εντολοδόχοι. Εάν εντοπιστεί διαφθορά, ο υπαίτιος υπάλληλος θα τιμωρηθεί με πειθαρχική ή δικαστική διαδικασία, που μπορεί να επιφέρει σοβαρή ποινή. Τέτοιο παράδειγμα αποτελεί το «*mise en débêt*» στη Γαλλία, ένα εργαλείο που καθιστά τους λογιστές προσωπικά υπεύθυνους για οικονομικές ατασθαλίες στη διαχείριση δημόσιων κονδυλίων που ανακαλύφθηκαν από το ΕλΣυν ή παρόμοιο όργανο.

Στην πλειονότητα των περιπτώσεων τα αποτελέσματα επαληθεύονται εκ των υστέρων (*ex-post*) από το αντίστοιχο ΕλΣυν που είναι επιφορτισμένο με τον έλεγχο επιδόσεων του υπουργείου και αναφέρει τα πορίσματά του στις αρμόδιες κρατικές αρχές (συνήθως στο κοινοβούλιο). Επισημαίνουν ότι, ορισμένες χώρες, όπως στο Βέλγιο και ο Λίβανος, το ΕλΣυν μπορεί επίσης να διενεργήσει εκ των προτέρων (*ex-ante*) ελέγχους¹⁶. Κάτι αντίστοιχο ισχύει και στην Ελλάδα, με τα είδη ελέγχων που διενεργεί το ελληνικό ΕλΣυν¹⁷.

Τέλος, κάνοντας μια αποτίμηση των αποτελεσμάτων, οι Leruth και Paul (2008), στην αξιολόγηση των δύο τύποι ελέγχου (*ex-ante και ex-post*) σε σχέση με την ικανότητά τους να αποτρέπουν την εξαπάτηση και εάν το κόστος τους είναι υπερβολικά υψηλό σε σχέση με τα οφέλη τους διαπιστώνουν ότι:

- Οι τεχνικές *ex-ante* ελέγχου δεν είναι πάντα αποτελεσματικές, καθώς οι εντολοδόχοι βρήκαν τρόπους για την παράκαμψή τους (Lienert, 2003, Moussa, 2004).

¹⁶Στη μελέτη τους οι Leruth και Paul (2008), επικεντρώνουν την προσοχή στους *ex-ante* ελέγχους σε αντίθεση με τους *ex-post*, ανεξαρτήτως του θεσμού που τους εκτελεί.

¹⁷ Στο επόμενο κεφάλαιο γίνεται εκτενής αφορά στις αρμοδιότητες του ελληνικού ΕλΣυν και αποσαφηνίζονται οι όροι της παρούσας παραγράφου.

- Η αποτελεσματικότητα των εσωτερικών ελέγχων σε όρους κόστους-οφέλους, δείχνει να είναι μεγαλύτερη στους εσωτερικούς ελέγχους σε σχέση με τους *ex ante* ελέγχους.
- Εξετάζεται εάν είναι αποδοτικό να βασιστεί ο έλεγχος σε άλλα εργαλεία, όπως είναι τα ιδιωτικά ελεγκτικά γραφεία, αλλά πρέπει να εξεταστεί η αύξηση του κόστους των υπηρεσιών. Σε κάθε περίπτωση, υπογραμμίζουν τη σημασία της ίδρυσης Ελεγκτικών Συνεδρίων, όπου δεν υπάρχουν, τα οποία μπορούν να λειτουργήσουν αποτρεπτικά της εξαπάτησης, υπό την απειλή τιμωρίας.
- Εάν η χώρα δεν διαθέτει αξιόπιστα δημοσιονομικά στοιχεία (οικονομικές καταστάσεις, λογαριασμούς κλπ), οι εκ των υστέρων έλεγχοι δεν είναι πολύ αποτελεσματικοί και πρέπει να δοθεί προτεραιότητα στην ενίσχυση του λογιστικού συστήματος πριν εξεταστεί η αναδιοργάνωση των ελέγχων του ΕΛΣυν.

2.5 Συμπεράσματα

Στο κεφάλαιο αυτό αναπτύχθηκαν οι βασικές έννοιες της προσέγγισης TCE και αναλύθηκαν έννοιες και θεωρίες που εντάσσονται στο ευρύτερο θεωρητικό πλαίσιο της Νέας Θεσμικής Οικονομικής Σχολής. Η γενικότερη στόχευση της εργασίας, ήταν να προσαρμόσει την εφαρμογή του θεωρητικού πλαισίου αυτής της νέας γραμμής έρευνας, σε ζητήματα των δημοσίων οργανισμών.

Το κόστος των συναλλαγών (TC) ορίστηκε ως το κόστος των πόρων που χρησιμοποιούνται για τη δημιουργία, τη συντήρηση, τη χρήση και την αλλαγή των θεσμών και οργανισμών. Μία ιδιαίτερη μορφή θεσμών είναι οι οργανισμοί, που αποτελούν ομάδες ατόμων που διαμορφώνουν και επιβάλλουν εσωτερικούς κανόνες με σκοπό την ικανοποίηση κοινών συλλογικών στόχων.

Η βασική παραδοχή της θεωρίας των περιουσιακών δικαιωμάτων (ΠΔ) είναι ότι η δραστηριότητα κάποιων έχει εξωτερικές επιδράσεις (εξωτερικότητες), σε άλλους, δηλαδή εξωτερικεύει στους άλλους το κόστος τους. Η εσωτερίκευση αυτών των εξωτερικών επιδράσεων (ανάληψη του κόστους τους) γίνεται μέσω του αποτελεσματικού καθορισμού των ΠΔ. Για να λειτουργήσει σωστά η οικονομία, στο πλαίσιο ενός φιλελεύθερου κράτους, χρειάζονται να υπάρχουν ξεκάθαρα ΠΔ και ένα σύστημα ελέγχου και επιβολής που παρέχεται από το ίδιο. Επειδή οι ιδιωτικές προσπάθειες για την επιβολή των ΠΔ μπορεί να είναι δαπανηρές και αναποτελεσματικές, οι πολίτες κυρώνουν το κράτος να είναι ο μόνος νόμιμος οργανισμός με την εξουσία να χρησιμοποιεί εξαναγκασμό για την επιβολή των ΠΔ. Η συντήρηση ενός συστήματος ελέγχου και επιβολής/τιμωρίας (δικαϊκό σύστημα) είναι «αρμοδιότητα» του κράτους, γιατί κατέχει την εξειδίκευση και μπορεί να το κάνει οικονομικότερα.

Εντός της προσέγγισης των TCE, ένας οργανισμός γίνεται αντιληπτός ως ένα πλέγμα συμβάσεων - συναλλαγών μεταξύ ατόμων ή ομάδων ανθρώπων. Όλες οι συναλλαγές απαιτούν κάποιο είδος μηχανισμού που ονομάζεται «δομή διακυβέρνησης» ο οποίος προστατεύει τους συναλλασσόμενους από διάφορους κινδύνους που σχετίζονται με την συναλλαγή. Η «διακυβέρνηση» είναι η άσκηση εξουσίας, κατεύθυνσης και ελέγχου εσωτερικά του οργανισμού αλλά και η διαμόρφωση (κατόπιν συζήτησης, διαπραγμάτευσης και συμφωνίας) ενός οργανωτικού πλαισίου συνεργασίας μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών που ελαχιστοποιεί το κόστος. Ποια είναι η κατάλληλη δομή διακυβέρνησης, δηλ. η πιο

αποδοτική που υπόσχεται το επιθυμητό αποτέλεσμα με το χαμηλότερο δυνατό κόστος συναλλαγής, εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά της συναλλαγής και τα TC που συνδέονται με αυτή. Μια ταξινόμηση των δομών διακυβέρνησης περιλαμβάνει τρεις κατηγορίες: την αγορά, την ιεραρχία και την υβριδική ρύθμιση. Ορισμένοι τύποι συναλλαγών θα είναι λιγότερο δαπανηρές εάν χρησιμοποιήσουν μια συγκεκριμένη δομή, σε σχέση με κάποιαν άλλη, εάν ληφθούν υπόψη οι συνήθεις οικονομικές παραδοχές σχετικά με την ανθρώπινη συμπεριφορά. Υπάρχει όμως και το ζήτημα του «οπορτουνισμού», που θέτει εμπόδια και οδηγεί στη μη πραγματοποίηση της συναλλαγής, που θα μπορούσε υπό άλλες συνθήκες να είναι επωφελής για τα δύο μέρη.

Ο διαχωρισμός των δομών διακυβέρνησης επεκτείνεται, αναδεικνύοντας κι άλλο κριτήριο, της έντασης των κινήτρων των ανθρώπων στις ιεραρχίες. Στην ιεραρχία υπάρχουν χαμηλής ισχύος κίνητρα, επειδή αυτά βοηθούν στη συνεργασία και ενδεχόμενες αποκλίσεις ελέγχονται με εσωτερικούς ελέγχους. Σε μία σύμβαση/συναλλαγή στην αγορά, κάθε συμβαλλόμενο μέρος έχει ισχυρά κίνητρα να μειώσει το κόστος του και να προσαρμοστεί προς όφελος της αποτελεσματικότητάς του. Τα κίνητρα υψηλής ισχύος μπορούν να είναι επιζήμια όταν συνδέονται με οπορτουνιστική συμπεριφορά. Μεταφέροντας τη συναλλαγή από την αγορά στην ιεραρχία (καθετοποίηση) μειώνεται το επίπεδο κινήτρων από υψηλής σε χαμηλής ισχύος προκαλώντας ανάλογο κόστος. Το κόστος όμως αντισταθμίζει τον κίνδυνο απώλειας συναλλαγής λόγω οπορτουνισμού.

Εξετάζοντας τη δημόσια διοίκηση υπό το πρίσμα της TCE, κρίθηκε περισσότερο κατάλληλη για ορισμένες συναλλαγές, όπως είναι οι προμήθειες, οι αναδιανεμητικές, οι ρυθμιστικές, οι κυριαρχικές, οι δικαστικές και οι υποδομές. Συνάγεται ότι το κράτος θα πρέπει σπανίως να παράγει για τις δικές του ανάγκες και περισσότερο να στρέφεται στην προμήθεια από την αγορά.

Στο πλαίσιο αυτό, αναλύθηκε μια ιδιαίτερη μορφή διακυβέρνησης, η «ρυθμιστική» (*regulation*), που τοποθετείται εννοιολογικά, μεταξύ αγοράς και δημοσίου (*public bureau*). Αυτή προήλθε από την ύπαρξη συμβατικού κινδύνου και την έλλειψη διασφαλίσεων στις συναλλαγές/συμβάσεις, που παρεμποδίζουν τη διενέργεια ορισμένων συναλλαγών στο πλαίσιο της αγοράς (ιδιωτικοποίηση). Συνδυάζει την καθιέρωση ρυθμίσεων/κανονισμών σε έναν οργανισμό και παράλληλα την κρατική επίβλεψη από ένα ενδιάμεσο φορέα (*regulatory agency*), όπως μια ελεγκτική αρχή, η οποία παρεμβάλλεται μεταξύ του κράτους και του εκάστοτε οργανισμού.

Η μορφή αυτή διακυβέρνησης αφορά σχέσεις μακροχρόνιας σύμβασης, στην οποία τα συμφέροντα του κράτους προστατεύονται με την ένταξη κάθε οργανισμού σε ένα σύνθετο ρυθμιστικό πλαίσιο, όπου υπάρχουν λεπτομερείς κανόνες, κανονισμοί και διαδικασίες και ασκείται εκτενής έλεγχος σε αυτόν, από έναν ενδιάμεσο ελεγκτικό μηχανισμό (φορέα). Στο σημείο αυτό αναδεικνύεται ο καθοριστικός ρόλος του ελέγχου αλλά παράλληλα οι εγγενείς αδυναμίες του, ως «ρυθμιστική» δομή διακυβέρνησης. Δεδομένης της ασαφούς και ανοιχτής φύσης της «σύμβασης», ενδέχεται να υπάρξουν ελλείψεις στον έλεγχο. Αυτό επειδή ο ενδιάμεσος φορέας έχει έναν απομακρυσμένο ρόλο (ως ελεγκτής και όχι ως παίκτης) και στερείται της άμεσης επαφής με τα δεδομένα.

Η TCE βρίσκει εφαρμογή και στις συμβάσεις που συνάπτονται στο Δημόσιο, στο πλαίσιο ανάθεσης για την προμήθεια αγαθών ή υπηρεσιών και την κατασκευή έργων. Κεντρικό πρόβλημα στις δημόσιες συμβάσεις δεν είναι το ζήτημα αντιπροσώπευσης, αλλά η αβεβαιότητα που αντιμετωπίζουν αγοραστές και προμηθευτές από τις αλλαγές στο σχεδιασμό (αστοχία του σχεδιασμού, απρόβλεπτες συνθήκες, αλλαγές κανονισμών), μετά την υπογραφή της σύμβασης και πριν την έναρξη της παραγωγής, γεγονός που δημιουργεί κόστη (TC).

Οι κανονισμοί σύναψης δημοσίων συμβάσεων θέτουν περιορισμούς, οι οποίοι δε συναντώνται στον ιδιωτικό τομέα, καθώς προσπαθούν να εξασφαλίσουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό, οδηγούν σε δικαιότερες τιμές στην αγορά, ενισχύουν τη διαφάνεια και αποτρέπουν ζητήματα διαφθοράς. Η χρήση άκαμπτων κανονισμών όμως, αυξάνει τα TC, λόγω της πολυπλοκότητας της ανάθεσης και της συμβατικής ατέλειας. Η κεντρική ιδέα για την αντιμετώπιση τέτοιων ζητημάτων είναι η προσπάθεια εξισορρόπησης ανάμεσα στην παροχή κινήτρων για περιορισμό των TC και την αποφυγή δαπανηρής επαναδιαπραγμάτευσης, που συνοδεύει την προσαρμογή. Τα κίνητρα «χαμηλής ισχύος» έχουν το πλεονέκτημα της προσαρμοστικότητας, γι' αυτό και είναι κατάλληλα για προσαρμογές συμβάσεων επαναδιαπραγμάτευσης

Η παραπάνω ανάλυση καταλήγει στο συμπέρασμα ότι οι απλές αναθέσεις (ευκολία στο σχεδιασμό και ελάχιστη αβεβαιότητα για το τι πρέπει να παραχθεί), θα πρέπει να προμηθεύονται με συμβάσεις καθορισμένης τιμής που κατακυρώνονται μέσω ανταγωνιστικής προσφοράς. Αντίθετα, οι σύνθετες αναθέσεις (δυσκολία στο σχεδιασμό, με πιθανότητα μεταβολής τους) να διενεργούνται με ευέλικτες συμβάσεις, να συνοδεύονται από χαμηλά επίπεδα σχεδίασης και να πραγματοποιούνται μέσω διαπραγματεύσεων, με έναν αξιόπιστο και εξειδικευμένο προμηθευτή. Αυτό συνηγορεί υπέρ της ευελιξίας στις σύνθετες δημόσιες

συμβάσεις, διότι προσφέρει πλεονεκτήματα απόδοσης: επιτρέπει την *ex post* προσαρμογή, ενώ η επαναδιαπραγμάτευση ενός συμβολαίου σταθερής τιμής συνεπάγεται τριβές και κόστος.

Σημαντική τέλος είναι η συνεισφορά της θεωρίας της αντιπροσώπευσης που ασχολείται με προβλήματα ασύμμετρης πληροφόρησης μεταξύ των συμβαλλομένων μερών, που εμφανίζονται πριν ή μετά την πραγματοποίηση μιας σύμβασης. Στην πρώτη περίπτωση τίθενται το ζήτημα της δυσμενούς επιλογής και στη δεύτερη του ηθικού κινδύνου. Μια σχέση αντιπροσώπευσης ορίζεται ως μία σύμβαση μεταξύ εντολέα και εντολοδόχου, κατά την οποία ο εντολοδόχος δεσμεύεται να ενεργεί και να αποφασίζει εξ' ονόματος του εντολέα. Καθώς υπάρχουν αντικρουόμενα συμφέροντα, ο εντολοδόχος πιθανό να μην ενεργεί πάντα προς το συμφέρον του εντολέα.

Η θεωρία αντιπροσώπευσης παρέχει ενδιαφέρουσες ιδέες να εξεταστούν διάφοροι τομείς του Δημόσιου βίου. Διακρίνονται σχέσεις αντιπροσώπευσης που διέπονται από ζητήματα ασύμμετρης πληροφόρησης (χαμηλή προσπάθεια, διαφθορά), προκαλώντας προβλήματα διακυβέρνησης. Εντοπίζονται τόσο αφανείς ενέργειες (π.χ. αντιπαραγωγική συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων), όσο και αφανείς πληροφορίες (π.χ. αναποτελεσματικός σχεδιασμός συστήματος δαπανών), με τους υπαλλήλους (εντολοδόχους) να έχουν το πληροφοριακό πλεονέκτημα έναντι των διευθυντών (εντολέων).

Η εποπτεία αποτελεί έναν εξωγενή παράγοντα παραγωγικότητας, που επηρεάζει τη συμπεριφορά του εντολοδόχου. Η δυσκολία του εντολέα έγκειται στο να σχεδιάσει τη μεταξύ τους σύμβαση, με τρόπο που θα εξαναγκάσει τον εντολοδόχο να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της αποτελεσματικά, ορίζοντας ένα επίπεδο παραγωγής και τρόπους ελέγχου (εσωτερικοί έλεγχοι) και επιβολής κυρώσεων. Σημαντικό επίσης είναι να προσδιοριστεί ένας τρόπος μέτρησης και παρακολούθησης των βασικών αντικειμένων της σύμβασης, όπως είναι η μέτρηση των επιδόσεων με τη χρήση δεικτών απόδοσης. Ο σχεδιασμός του κατάλληλου συστήματος ελέγχου πρέπει εξετάζει την επιλογή μεταξύ *ex ante* ελέγχων (π.χ. προέγκριση δαπανών, παρακολούθηση πιστώσεων) και *ex post* ελέγχων (π.χ. επιβεβαίωση της αξιοπιστίας των δημοσιονομικών μεγεθών ή ελέγχους αποδοτικότητας των δημόσιων δαπανών). Τέλος, στην πλειονότητα των χωρών τα οικονομικά αποτελέσματα δημοσιονομικής διαχείρισης επαληθεύονται εκ των υστέρων (*ex-post*) από το αντίστοιχο ΕλΣυν, που είναι επιφορτισμένο με τον έλεγχο επιδόσεων και αναφέρει τα πορίσματά του στις αρμόδιες κρατικές αρχές (συνήθως στο κοινοβούλιο).

Στην παρούσα μελέτη εξετάστηκαν ορισμένες πτυχές της θεωρίας, όπως η σχέση ελεγκτή – ελεγχόμενου, ενώ υπάρχει σημαντικό έδαφος για περαιτέρω έρευνα στο ζήτημα αυτό, καθώς η ίδια η δημόσια διοίκηση αποτελεί μια αλυσίδα επάλληλων σχέσεων εντολέα - εντολοδόχου που έχει ως αφετηρία τη λαϊκή εντολή προς την Κυβέρνηση, μέσω της εκλογικής διαδικασίας και εξελίσσεται στα διάφορα επίπεδα της Διοικητικής Ιεραρχίας.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 3. Ο ΘΕΣΜΟΣ ΤΟΥ ΕΛΕΓΚΤΙΚΟΥ ΣΥΝΕΔΡΙΟΥ

3.1 Εισαγωγή

Στο προηγούμενο κεφάλαιο αναπτύχθηκαν βασικές έννοιες της νέας Θεσμικής προσέγγισης της TCE με έμφαση στις δομές της δημόσιας διακυβέρνησης. Στο παρόν κεφάλαιο μελετάται το ΕλΣυν, ως ένας θεσμός εξωτερικού ελέγχου στην ελληνική δημόσια διοίκηση και επιχειρείται να αναλυθούν οι αρμοδιότητές του, μέσα από την οπτική του θεωρητικού περιγράμματος που αναπτύχθηκε.

Στο πλαίσιο της έννομης τάξης της δημόσιας διοίκησης συμπεριλαμβάνονται τα διοικητικά όργανα, με τις δραστηριότητες που ασκούν και τα νομικά πρόσωπα, με τα ενταγμένα σε αυτά διοικητικά όργανα. Ρόλος τους είναι να λειτουργήσουν τους διάφορους τομείς της κρατικής δραστηριότητας. Σύμφωνα με τη συνταγματική αρχή της νομιμότητας, οι πράξεις των οργάνων της δημόσιας διοίκησης πρέπει να εναρμονίζονται με τους κανόνες διοικητικού δικαίου (Λύτρας, 2015). Στη βάση αυτής της αρχής θεμελιώνεται και ο ρόλος του ΕλΣυν. Με τις διοικητικές του λειτουργίες στηρίζει τις δράσεις της δημόσιας διοίκησης, ασκώντας τον εξωτερικό δημοσιονομικό έλεγχο.

Το ΕλΣυν ιδρύθηκε το 1833, σύμφωνα με το πρότυπο της Γαλλικής «*Cour des Comptes*» και η αδιάλειπτη παρουσία του από τότε, το καθιστά ως το μακροβιότερο θεσμό της χώρας (Μαραγκού, 2016). Συγκαταλέγεται, κατά το Σύνταγμα, μεταξύ των τριών ανώτατων ειδικών δικαστηρίων, μαζί με τον Άρειο Πάγο και το Συμβούλιο της Επικρατείας. Αποτελεί δημοσιονομικό δικαστήριο και ταυτόχρονα διοικητικό όργανο, εμφανίζοντας «διφυή υπόσταση», καθώς σε αυτό συνυπάρχουν διοικητικές και δικαστικές/γνωμοδοτικές αρμοδιότητες (Μηλιώνης, 2012).

Στο παρόν κεφάλαιο θα αναλυθούν οι διαδικασίες των τριών βασικών ειδών ελέγχου, που ασκούνται μέχρι σήμερα από το ΕλΣυν, ήτοι του προσυμβατικού, του προληπτικού και του κατασταλτικού και θα αξιολογηθούν μέσα από την οπτική της TCE. Ο προσυμβατικός είναι έλεγχος συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας (*ex ante*), που διεξάγεται πριν από τη σύναψη της σύμβασης/συναλλαγής. Ο προληπτικός, ο οποίος χαρακτηρίζεται ως συμβατικός (*contractual*) σε όρους TCE, επικυρώνει τη νομιμότητα μιας συναλλαγής που έχει εκτελεστεί και προηγείται της πληρωμής της. Ο κατασταλτικός (*ex post*) έλεγχος των δημοσίων

λογαριασμών διενεργείται εκ των υστέρων, όταν ολοκληρωθεί η συναλλαγή και εκταμιευτεί η δαπάνη. Παρέχει απαλλαγή ή αναλόγως, απόδοση ευθύνης και καταλογισμό στους υπολόγους των δαπανών.

Η παρούσα μελέτη πραγματοποιείται σε μια μεταβατική εποχή αλλαγής των αρμοδιοτήτων του ΕλΣυν. Αφορμή για την εκκίνησή της ήταν οι πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις, που καταργούν σταδιακά τον προληπτικό (*contractual*) έλεγχο (παύει από 1/1/19). Αυτή η μεταρρύθμιση σκοπεύει να εναρμονίσει τις αρμοδιότητες του ΕλΣυν με πρακτικές ελέγχου των ευρωπαϊκών ελεγκτικών οργανισμών (*SAIs*). Αποδυναμώνοντας το τμήμα αυτό θα ενισχυθεί περισσότερο ο *ex post* έλεγχος, ώστε να γίνεται πιο άμεσα και θα διατηρηθεί ο *ex ante*. Παράλληλα εισάγονται πιλοτικά και σύγχρονες μορφές ελέγχου (εσόδων, συμμόρφωσης, επιδόσεων κ.α) και καινοτόμες ελεγκτικές διαδικασίες (π.χ. έλεγχοι εσωτερικών συστημάτων), βασιζόμενες στα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου (*ISSAIs*).

Στόχος του παρόντος κεφαλαίου είναι να εντοπίσει τα κόστη συναλλαγών (*TC*) που συνοδεύουν την κάθε μία από τις τρεις καθιερωμένες μορφές ελέγχου, ώστε να τα αξιολογήσει στη συνέχεια - στο επόμενο κεφάλαιο - και να αναδείξει δυνατότητες εξοικονόμησης. Παράλληλα, επιχειρείται μια επισκόπηση των σύγχρονων μορφών ελέγχων και καινοτόμων διαδικασιών που εισάγονται στη μεθοδολογία ελέγχου, και αναλύονται οι επιπτώσεις τους υπό το πρίσμα της *TCE*.

Το κεφάλαιο αυτό στις πρώτες ενότητες επιχειρεί να εξοικειώσει τον αναγνώστη με το ευρύτερο εννοιολογικό πλαίσιο, στο οποίο εντάσσεται το ΕλΣυν. Στις ενότητες 3.2 και 3.3 εισάγονται βασικές έννοιες της δημόσιας διοίκησης και των συνηθέστερων μορφών ελέγχων που εφαρμόζονται γενικά στη δημόσια ιεραρχική δομή, προκειμένου να προσδιοριστεί στη συνέχεια ο ρόλος του ΕλΣυν στο πλαίσιο της έννομης τάξης της δημόσιας διοίκησης. Στην ενότητα 3.4 αναπτύσσεται ο ρόλος του εξωτερικού ελέγχου και τα πρότυπα που τον διέπουν, ενώ στην επόμενη (3.5) αποτυπώνεται η ποικιλομορφία των θεσμικών ελεγκτικών οργάνων της Ευρώπης (*SAIs*). Στη ενότητα 3.6 γίνεται μια ιστορική αναδρομή για την ίδρυση του θεσμού του ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου και στη συνέχεια (3.7) αποσαφηνίζεται ο θεσμικός ρόλος του και οι ασκούμενες αρμοδιότητές του. Στην 3.8. ενότητα εξετάζεται ο ρόλος του υπό το πρίσμα των νεο-θεσμικών οικονομικών, διαχωρίζοντας τις αρμοδιότητές του σε κλασσικές, εφαρμοζόμενες επί σειρά ετών και σε νέες που διέπονται από διεθνή πρότυπα ελέγχου. Στη συνέχεια, οι ενότητες 3.9, 3.10 και 3.11 ασχολούνται με τους τρεις βασικούς, ελέγχους του ΕλΣυν, τον προληπτικό, τον προσυμβατικό και τον κατασταλτικό αντίστοιχα. Καταγράφονται οι διαδικασίες που εφαρμόζουν και τα ζητήματα που

ανακύπτουν. Η ενότητα 3.12 εξετάζει προϋπάρχουσες μελέτες επί των μορφών ελέγχου και η 3.13 προβάλλει τη διεθνή εμπειρία των εφαρμοζόμενων ελέγχων και πρακτικών και τις σύγχρονες τάσεις που αναπόφευκτα επηρεάζουν και τον ελληνικό θεσμό. Τέλος, στην ενότητα 3.14 καταγράφονται τα βασικά συμπεράσματα.

3.2 Δημόσια Διοίκηση

Η έννοια της δημόσιας διοίκησης περιλαμβάνει τόσο το σύνολο των διοικητικών οργάνων, καθένα από τα οποία ασκούν ένα τμήμα των δραστηριοτήτων της, όσο και το σύνολο των δημόσιων νομικών προσώπων, κατά το μέρος που αυτά ενσωματώνουν ενταγμένα σε αυτά διοικητικά όργανα (Λύτρας, 2015, σ. 33-35). Πολλοί και σημαντικοί είναι οι τομείς της κρατικής δραστηριότητας που ασκούνται από τη δημόσια διοίκηση, όπως η εθνική άμυνα, η εκπαίδευση, η δημόσια υγεία, η δικαιοσύνη, η εκτέλεση δημοσίων έργων κλπ. Η διαίρεση της διοικητικής ύλης γίνεται σε πολλά επίπεδα και επιμερίζεται σε αντίστοιχα όργανα, δημιουργώντας ένα πλαίσιο έννομης τάξης, ένα σύνολο νομικών προσώπων, που συνδέονται με τους επιμέρους τομείς της κρατικής δραστηριότητας.

Η δράση της δημόσιας διοίκησης και γενικότερα το διοικητικό δίκαιο θεμελιώνονται στην αρχή της νομιμότητας, η οποία πηγάζει από τις συνταγματικές διατάξεις (Χριστοφίλοπουλος, 2007, σ. 229). Ορίζει ότι οι πράξεις των οργάνων της (των δημόσιων νομικών προσώπων), πρέπει να είναι σύμφωνες και να εναρμονίζονται με τους κανόνες διοικητικού δικαίου, ενώ στην περίπτωση παράβασης της αρχής, ο διοικούμενος που θίγεται, έχει δικαίωμα να ζητήσει την επανεξέταση του θέματος για την ανάκληση, ακύρωση ή μεταβολή της σχετικής διοικητικής πράξης. Η αρχή της νομιμότητας υποδηλώνει ότι η εκτελεστική εξουσία, το ίδιο το Κράτος, αλλά και κάθε πολίτης που βρίσκεται και δρα εντός της χώρας, διέπονται από το δίκαιο αυτό και υποχρεούνται να το εφαρμόζουν (Φλογαΐτης, 2015). Στο πλαίσιο αυτό, στη βάση της αρχής της νομιμότητας, εντάσσεται και ο ρόλος του ΕλΣυν, που με τις Διοικητικές του λειτουργίες στηρίζει τις δράσεις της δημόσιας διοίκησης (Λύτρας, 2015).

Όπως είναι παραδεκτό, στη χώρα μας υπάρχει ένα πολύπλοκο και συνεχώς μεταβαλλόμενο ρυθμιστικό πλαίσιο (νόμοι, ρυθμίσεις, κανονισμοί κ.λπ.)¹⁸ (Σωτηρόπουλος &

¹⁸Ενδεικτικά αναφέρεται ότι την πρόσφατη 15ετία (2001-2015), θεσπίστηκαν συνολικά 750 περίπου νόμοι, 3.452 προεδρικά διατάγματα και οι κανονιστικές και οι ατομικές διοικητικές πράξεις αριθμούν εκατοντάδες

Χριστόπουλος, 2016), το οποίο δημιουργεί δυσκολίες ερμηνείας της εκάστοτε νομοθεσίας, και προβλήματα στην εφαρμογή της, καθώς προκαλεί λάθη και αποκλίσεις από τη νομιμότητα, με συνέπεια την αύξηση του γραφειοκρατικού κόστους-άλλη μια μορφή TC.

Επίσης, σύμφωνα με το *Global Competitiveness Report*, η Ελλάδα για το 2017 κατατάσσεται στην 87^η θέση του δείκτη ανταγωνιστικότητας των θεσμών (*institutions*), με το μέσο όρο της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΕΕ) να είναι στην 47^η θέση και τη Μεγάλη Βρετανία στη 12^η. Το διοικητικό κόστος (TC) της χώρας εκτιμήθηκε στο εξαπλάσιο, σε σχέση με τον αντίστοιχο μέσο όρο της ΕΕ (Deloitte, 2018). Ο δείκτης ανταγωνιστικότητας των θεσμών αξιολογεί την ανταγωνιστικότητα με βάση την προστασία των περιουσιακών δικαιωμάτων, την αποτελεσματικότητα και διαφάνεια της δημόσιας διοίκησης, την ανεξαρτησία του δικαστικού σώματος, την ασφάλεια, την επιχειρηματική ηθική και την εταιρική διακυβέρνηση (ΣΕΠΕ, 2018)

Γίνεται κατανοητό ότι, για να εφαρμόσει αποτελεσματικά τις πολιτικές του κάθε κράτος, εξαρτάται από το πόσο αποτελεσματικές είναι και οι δομές διακυβέρνησης που τις υλοποιούν. Πολλά κράτη προσπάθησαν να μετριάσουν το βασικό πρόβλημα εντολέα – εντολοδόχου δημιουργώντας Ανώτατους Ελεγκτικούς Θεσμούς (*Supreme Audit Institutions - SAIs*), δεδομένου ότι η ύπαρξη αναποτελεσματικών δομών διακυβέρνησης μπορεί να δημιουργήσει στρεβλώσεις και προβλήματα σε μια οικονομία (Blume & Voigt, 2011). Στη χώρα μας, αντίστοιχος ανώτατος ελεγκτικός θεσμός είναι το ΕλΣυν και ρόλος του είναι η διακρίβωση της νομιμότητας των διοικητικών πράξεων των δημόσιων φορέων και η συμβολή του στην εξοικονόμηση πόρων.

χιλιάδες. Από το 2014 και μέσα σε 50 μήνες, η δημόσια διοίκηση προχώρησε σε 82 μεταβολές που αφορούσαν τις βασικότερες φορολογικές διατάξεις. Επίσης, κάνοντας έναν παραλληλισμό με τις ΗΠΑ, από την ίδρυσή τους έχουν ψηφιστεί 10 φορολογικά νομοσχέδια, ενώ στην Ελλάδα από το 1975 έχουν ψηφιστεί 250 (Σωτηρόπουλος & Χριστόπουλος, 2016).

3.3 Ιεραρχικός Έλεγχος και Διοικητική Εποπτεία στη Δημόσια Διοίκηση-Μορφές δημοσιονομικού Ελέγχου

Στην ενότητα αυτή γίνεται μια συνοπτική καταγραφή των γνωστότερων μορφών δημοσιονομικού ελέγχου που ορίζονται στο ελληνικό διοικητικό δίκαιο. Στη βάση αυτή θεμελιώνονται μεταξύ άλλων και οι ελεγκτικές αρμοδιότητες του ΕλΣυν, για τις οποίες γίνεται εκτεταμένη ανάλυση στις επόμενες ενότητες.

Ο «ιεραρχικός»¹⁹ έλεγχος στη δημόσια διοίκηση γενικά είναι μια ευρεία έννοια, απόρροια της ιεραρχικής σχέσης οργάνωσης και κατανομής της εξουσίας. Ασκείται από τα ανώτερα στην κλίμακα όργανα προς τα υφιστάμενα, αντανakλά αξιολογικά δεδομένα και έχει οργανωτικό χαρακτήρα. Καθώς μάλιστα διαφέρει η συμβολή των διαφορετικών οργάνων στην εκπλήρωση ενός διοικητικού σκοπού, καθίσταται ιδιαίτερα αναγκαίος (Λύτρας, 2015, σ. 48-49).

Βασικές μορφές ιεραρχικού ελέγχου στη δημόσια διοίκηση αποτελούν ο έλεγχος νομιμότητας (συμμόρφωσης με κανόνες) και σκοπιμότητας (η εξουσία ιεραρχικώς ανώτερου οργάνου να ακυρώσει μια πράξη του ιεραρχικώς κατώτερου οργάνου επειδή δε την κρίνει σκόπιμη). Μια άλλη διάκριση, με κριτήριο τη χρονική στιγμή που ασκείται ο έλεγχος, είναι σε προληπτικό, που προηγείται της έκδοσης μιας πράξης και σε κατασταλτικό, που ακολουθεί την έκδοση αυτής (Λύτρας, 2015, σ. 49-51). Άλλες διακρίσεις του δημοσιονομικού ελέγχου είναι ο τακτικός και έκτακτος (ανάλογα με τη συχνότητα πραγματοποίησής του), ο ουσιαστικός ή νομιμότητας και κανονικότητας, ο παρεμπόπων καθώς και ο γενικός ή δειγματοληπτικός. Τέλος, μια σύγχρονη μορφή δημοσιονομικού ελέγχου, που εφαρμόζεται στην πλειονότητα των ευρωπαϊκών χωρών, είναι η διενέργεια ελέγχων απόδοσης ή χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (*performance audit*) που επεκτείνεται στην εξέταση ζητημάτων οικονομικότητας (*economy*), αποδοτικότητας (*efficiency*) και αποτελεσματικότητας (*effectiveness*) της δημοσιονομικής διαχείρισης (Σαρμάς, 2006).

¹⁹ Ο Ιεραρχικός έλεγχος αποτελεί Γενική αρχή του Διοικητικού Δικαίου (ΣτΕ 1678/1985 Ολ.) και μια ευρύτατα εφαρμοζόμενη πρακτική στη Δημόσια Διοίκηση που εισάγει στις δύο έννοιες ελέγχου-εποπτείας που ασκείται από τους προϊστάμενους στην ιεραρχία.

3.4 Εξωτερικός έλεγχος

Η Ελεγκτική θεωρείται σημαντικό τμήμα του κλάδου της Λογιστικής και πραγματεύεται την αντιμετώπιση ποικίλων θεωρητικών αλλά και πρακτικών ζητημάτων που ανακύπτουν κατά τους ελέγχους των οικονομικών μονάδων. Αποτελεί μια συνεχώς εξελισσόμενη επιστήμη που αλληλεπιδρά με άλλους επιστημονικούς τομείς, όπως τα Οικονομικά, τη Νομική, το Management, τη Στατιστική, την Πληροφορική κ.α. (Παππάς, 1990, σ. 19). Βασική υποδιαίρεση της Ελεγκτικής, είναι ο κλάδος της Δημόσιας Ελεγκτικής, που ασχολείται με τον έλεγχο του Δημοσίου και των Νομικών του προσώπων και Οργανισμών και η Ιδιωτική, που αναφέρεται στις οικονομικές μονάδες που έχουν σκοπό το κέρδος (Παππάς, 1990, σ. 20).

Με κριτήριο τη σχέση του ελεγκτή με τον ελεγχόμενο φορέα, ο έλεγχος διακρίνεται στον εξωτερικό και τον εσωτερικό. Ο πρώτος διενεργείται από ανεξάρτητα ελεγκτικά όργανα, που βρίσκονται εκτός του υπό εξέταση οργανισμού, ενώ ο εσωτερικός από εργαζόμενους του ελεγχόμενου φορέα και αποσκοπεί στη βελτίωση των εσωτερικών διαδικασιών (Παππάς, 1990).

Ο εξωτερικός έλεγχος μιας οικονομικής οντότητας είναι μια συστηματική εργασία, μια διαδικασία εξέτασης των οικονομικών στοιχείων της από κάποιο ανεξάρτητο ελεγκτή, που διαθέτει άρτια επαγγελματική κατάρτιση και εξειδικευμένη πείρα, προκειμένου να διαπιστωθεί η ακρίβειά τους και η εναρμόνισή τους με τους ισχύοντες κανόνες, πρότυπα, κανονισμούς και νόμους. Κατά την εργασία του, εφαρμόζοντας ένα πλέγμα από αποδεκτές αρχές και μεθόδους ελέγχου, συγκεντρώνει και αξιολογεί κατά αντικειμενικό τρόπο τα αποδεικτικά εκείνα στοιχεία που θα του επιτρέψουν να διαμορφώσει την κρίση του με ακρίβεια και αξιοπιστία (Accounting Edu Organization, 2018, Chow, 1982, Παππάς, 1990, Πρωτοψάλτης, 1998).

Πρωταρχικής σημασίας οδηγίες που κατευθύνουν τον ελεγκτή, ώστε να εξασφαλίσει την ορθότητα και νομιμότητα του έργου του, αποτελούν τα Διεθνή Ελεγκτικά Πρότυπα (*International Standards of Supreme Audit Institutions-ISSAIs*) και οι κώδικες δεοντολογίας, που βασίζονται στις παγκόσμια καθιερωμένες βασικές αρχές διεξαγωγής του ελέγχου και αποσκοπούν στη διασφάλιση της ποιότητάς του (<https://www.eca.europa.eu> και <http://www.issai.org/>). Σημαντικός επίσης είναι και ρόλος των «Διεθνών Λογιστικών Προτύπων – ΔΛΠ», τα οποία καθιερώθηκαν από τη Διεθνή Ομοσπονδία Λογιστών

(*International Federation of Accountants-IFAC*) και θέτουν κοινούς κανόνες κατάρτισης των οικονομικών καταστάσεων και της λογιστικής πληροφόρησης γενικά (<https://www.ifac.org/>).

Ειδικότερα, για το δημόσιο, βρίσκουν εφαρμογή τα *International Public Sector Accounting Standards (IPSAs)*, τα οποία έχουν τις βάσεις τους στα ΔΛΠ, αντιμετωπίζουν σημαντικά λογιστικά θέματα του Δημοσίου τομέα και δημιουργούν ένα πλαίσιο παροχής αξιόπιστης λογιστικής πληροφόρησης. Παράλληλα, ενισχύουν τη διαφάνεια των οικονομικών καταστάσεων των φορέων και οργανώνουν καλύτερα τη λογιστική πληροφόρηση, ώστε να είναι αποτελεσματικός ο έλεγχός τους (Ιατρίδης & Βρέντζου, 2009).

3.5 Εθνικοί Ελεγκτικοί Οργανισμοί (SAIs)

Ο έλεγχος της κυβέρνησης και του δημόσιου τομέα γενικότερα, είναι ευθύνη των εθνικών οργανισμών ελέγχου (SAIs). Η διεξαγωγή ελέγχων και άλλων υπηρεσιών διασφάλισης, ενισχύουν την αξιοπιστία του δημοσίου τομέα. Ο ρόλος των SAIs είναι σημαντικός, ώστε να εξασφαλιστεί η ύπαρξη μιας αδιάσπαστης αλυσίδας λογοδοσίας, μεταξύ του κοινοβουλίου και της κυβέρνησης, συμπεριλαμβανομένων των κυβερνητικών φορέων, αρχών και ελεγχόμενων οντοτήτων, γενικότερα (Funnell, 1997). Είναι υπεύθυνοι για τον έλεγχο των κρατικών εσόδων και εξόδων, ελέγχουν τη νομιμότητα αλλά συχνά και την αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα των δημοσίων δαπανών. Εποπτεύουν τη διαχείρισή τους και γενικότερα την ποιότητα των οικονομικών στοιχείων των κυβερνήσεων, διασφαλίζοντας την αξιοπιστία τους και ισχυροποιώντας τους δημόσιους θεσμούς (Blume & Voigt, 2011).

Οι περισσότερες αναπτυσσόμενες χώρες χρησιμοποιούν ένα από τα τρία καθιερωμένα παγκοσμίως συστήματα ελέγχου: το Ναπολεόντειο (*Napoleonic*), του Westminster και του Συμβουλίου (*collegial*). Στο πρώτο, ο ανώτατος ελεγκτικός φορέας (*cour de comptes*) συνδυάζει δικαστικές και διοικητικές αρμοδιότητες και επομένως είναι ανεξάρτητος από τη νομοθετική και εκτελεστική εξουσία (Stapenhurst & Titsworth, 2002). Έχει την αρμοδιότητα να επιβάλλει κυρώσεις όταν εντοπίζονται μη νόμιμες συναλλαγές και εποπτεύει τη συμμόρφωση με τους νόμους-κανονισμούς των κυβερνητικών φορέων, υπουργείων, υπηρεσιών κλπ και την ορθή διαχείριση των δημόσιων οικονομικών πόρων. Το μοντέλο αυτό, που έχει υιοθετήσει και η Ελλάδα, χρησιμοποιείται σε πολλές χώρες της Ευρώπης (Γαλλία, Βέλγιο, Ιταλία, Ισπανία, Πορτογαλία κ.α.), καθώς και στην Τουρκία, στις χώρες της Λατινικής Αμερικής και στις γαλλόφωνες χώρες της Αφρικής (Blume & Voigt, 2011).

Το μοντέλο Westminster, εφαρμόζεται σε χώρες της πρώην Κοινοπολιτείας (Ηνωμένο Βασίλειο Ιρλανδία, Δανία, Αυστραλία, Καναδάς, Ινδία, υποσαχάριας Αφρικής). Το Γραφείο του Γενικού Ελεγκτή είναι ένα ανεξάρτητο όργανο που αναφέρεται στο κοινοβούλιο (εκτελεστική εξουσία). Υποβάλλει περιοδικές εκθέσεις σχετικά με τις οικονομικές καταστάσεις και τις πράξεις των κρατικών φορέων, αλλά με μικρότερη έμφαση στη συμμόρφωση με το νόμο απ' ό,τι στο προηγούμενο μοντέλο. Δεν επιτελεί καμία δικαστική λειτουργία αλλά τα συμπεράσματά του μπορούν να διαβιβαστούν στις νομικές αρχές για περαιτέρω ενέργειες (Stapenhurst & Titsworth, 2002, NAO, 2005).

Τέλος, το σύστημα του Συμβουλίου είναι παρόμοιο με το μοντέλο Westminster και αρκετά διαδεδομένο στην Ασία. Διατηρεί ανεξαρτησία από την εκτελεστική εξουσία και υποβοηθά το κοινοβούλιο να ασκεί εποπτεία. Ρόλος του να αναλύσει τις κυβερνητικές δαπάνες και τα έσοδα και να αναφέρει τα ευρήματά του στο κοινοβούλιο (Stapenhurst & Tittsworth, 2002). Τα *SAIs* της Ολλανδίας, της Γερμανίας και του Λουξεμβούργου, όπως και του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, αποτελούνται από ένα «συλλογικό» σώμα (*collegiate*), χωρίς δικαστικές αρμοδιότητες (NAO, 2005).

Εστιάζοντας στο πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης, μια συστηματική ομαδοποίηση των *SAIs* των χωρών μελών, που έχει όμως τις βάσεις της στα ιστορικά μοντέλα που αναλύθηκαν, δίνεται από το *National Audit Office (NAO)* και καταγράφονται στον παρακάτω πίνακα:

Πίνακας 2.1 - Τύποι Ελεγκτικών Συνεδρίων στην Ευρωπαϊκή Ένωση

Τύποι <i>SAIs</i> στην ΕΕ	Κράτη Μέλη ΕΕ
Δικαστήριο με διοικητική και δικαστική λειτουργία	Ελλάδα, Γαλλία, Βέλγιο, Πορτογαλία, Ισπανία, Ιταλία
Μια συλλογική δομή χωρίς δικαστική λειτουργία	Ολλανδία, Γερμανία, Σλοβακία, Τσεχία, Λουξεμβούργο, και Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο.
Γραφείο ελέγχου, ανεξάρτητο από την κυβέρνηση, με επικεφαλής τον Γενικό Ελεγκτή ή Πρόεδρο.	Ουγγαρία, Μάλτα, Πολωνία, Κύπρος, Ηνωμένο Βασίλειο, Ιρλανδία, Λετονία, Λιθουανία, Σουηδία, Φιλανδία, Δανία και Εσθονία.
Ένα ξεχωριστό μοντέλο, με επικεφαλής τον Πρόεδρο. Διενεργεί έλεγχο σε κεντρικό, περιφερειακό και τοπικό επίπεδο.	Αυστρία και Σλοβενία

Πηγή: NAO (2005), Ιδία Επεξεργασία

3.6 Σύσταση του Ελεγκτικού Συνεδρίου – Ιστορική αναδρομή

Οι Ελληνικοί θεσμοί και οι μορφές του Δημοσίου Δικαίου προέρχονται ιστορικά από τα Ευρωπαϊκά πρότυπα δημόσιας οργάνωσης. Το Γαλλικό Δημόσιο Δίκαιο και οι Γαλλικοί θεσμοί, ιδεολογικά δημιουργήματα της Γαλλικής επανάστασης του 1789, έρχονται να αποτελέσουν τη βάση του Ελληνικού συστήματος Δημόσιας Διοίκησης κατά το 1830, στις απαρχές δημιουργίας του Ελληνικού Κράτους (Φλογαΐτης, 2015).

Το Ελεγκτικό Συνέδριο ιδρύθηκε στην Ελλάδα με το βασιλικό διάταγμα της 7ης Οκτωβρίου/19ης Οκτωβρίου του 1833 (ΒΔ, 1833), κατά τη διακυβέρνηση της χώρας από την Αντιβασιλεία του Όθωνα. Σχεδιάστηκε σύμφωνα με το πρότυπο της Γαλλικής «*Cour des Comptes*», ένα θεσμό που είχε συσταθεί το 1807 από το Ναπολέοντα και είχε επιφορτιστεί με το ρόλο της ανώτατης Ελεγκτικής αρχής (Δερτιλής, 2005, σ. 340). Στην πρώτη του μορφή (ΒΔ, 1833) απαρτιζόταν από τον Πρόεδρο, τον Επίτροπο επικρατείας, έναν Αντιπρόεδρο, τέσσερις ελεγκτές, έναν γραμματέα και το σώμα των λογιστών (πρώτης και δεύτερης τάξης) που θα διενεργούσε τον έλεγχο των λογαριασμών (Μηλιώνης, 2006).

Η ίδρυση του θεσμού τη συγκεκριμένη χρονική στιγμή είναι απόρροια της αναγκαιότητας καθιέρωσης ελέγχου επί της διαχείρισης του δημοσίου χρήματος, σε μια εποχή που το νεοσύστατο ελληνικό κράτος επιχειρούσε να εγκαθιδρύσει δομές δημόσιας διοίκησης. Η εμπειρία των προηγούμενων ετών από τη διαχείριση των χρημάτων που προήλθαν από τον εξωτερικό δημόσιο δανεισμό, ήτοι των δανείων ύψους 2,8 εκατ. στερλινών που λήφθηκαν από την Αγγλία κατά το διάστημα 1824-1825, έδειξε ότι υπήρξαν σοβαρά προβλήματα κακοδιαχείρισης (Μπάρμπας, 2012).

Κατά την περίοδο της επανάστασης είχαν συσταθεί ορισμένα όργανα με ελεγκτικές αρμοδιότητες όπως η «Λογιστική Επιτροπή», η «Αναθεωρητική Επιτροπή», η «Επιτροπή επί της Οικονομίας της Χρηματιστικής Τραπεζής», το «Γενικό Φροντιστήριο» και το «Λογιστικό και Ελεγκτικό Συμβούλιο» κ.α., τα οποία θα μπορούσαν να θεωρηθούν ότι αποτέλεσαν προανάκρουσμα της περαιτέρω θεμελίωσης του θεσμού. Ειδικότερα, η Λογιστική Επιτροπή ήταν αυτή που συστήθηκε για να ελέγξει τη διαχείριση του δημοσίου χρήματος που προήλθε από τα «δάνεια της ανεξαρτησίας», χωρίς ωστόσο να λάβει θεσμική κατοχύρωση (Μηλιώνης, 2006).

Το ΕλΣυν, στο πλαίσιο των δικαστικών αρμοδιοτήτων του, όπως αυτές προσδιορίστηκαν στη συστατική του πράξη το 1833, είχε αναλάβει τον κατασταλτικό έλεγχο των λογαριασμών των «υπολόγων του Δημοσίου», της τοπικής αυτοδιοίκησης, των σχολείων

και των φιλανθρωπικών ιδρυμάτων, ακολουθώντας το πρότυπο του Γαλλικού θεσμού (Μηλιώνης, 2012, σ. 15-18). Παράλληλα, είχε επιφορτιστεί με την «επιτήρηση των υπολόγων», αρμοδιότητα που εξέφευγε της δικαστικής φύσης του, και αφορούσε στον ετήσιο έλεγχο, ή και τακτικότερα, των εσόδων, εξόδων, εισπράξεων και πληρωμών όλων των Κρατικών ταμείων και την αντίστοιχη λογιστική τήρησή τους.

Η αρχική συνταγματική κατοχύρωση του ΕλΣυν πραγματοποιήθηκε με τη Β' Εθνοσυνέλευση του 1864 και ακολούθως τη Β' Αναθεωρητική Βουλή, του 1911, όπου αναγνωρίζεται η ισοβιότητα για όσα μέλη του κατέχουν δικαίωμα ψήφου και συνεπώς με έμμεσο τρόπο εξασφαλίζεται η μακροβιότητα του θεσμού. Αυτό επικυρώνεται και ολοκληρώνεται με τις διατάξεις μεταγενέστερων συνταγματικών πράξεων των ετών 1925, 1927, 1952 (Μηλιώνης, 2006) και από το 1975, όπως αναφέρεται στο τμήμα Ε' του συντάγματος, αποτελεί μαζί με τα άλλα δύο ανώτατα δικαστήρια τη «Δικαστική Εξουσία» της χώρας.

Το ΕλΣυν σήμερα συγκαταλέγεται, κατά το Σύνταγμα, μεταξύ των ανώτατων ειδικών δικαστηρίων της Χώρας, μαζί με τον Άρειο Πάγο και το Συμβούλιο της Επικρατείας. Θεωρείται ένα ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο (Θεοχαρόπουλος, 1993, σ. 966), και ταυτόχρονα ένα ανώτατο διοικητικό όργανο (Πουλής, 2007, σ. 181). Εμφανίζεται δηλαδή να έχει «διφυή υπόσταση» (Μηλιώνης, 2012), καθώς σε αυτό συνυπάρχουν συγχρόνως με τις διοικητικές και οι δικαστικές-γνωμοδοτικές του αρμοδιότητες. Αποτελεί δημόσια αρχή της δικαστικής λειτουργίας του κράτους (Τζέμος, 2013), είναι ανεξάρτητο από κάθε άλλη διοικητική αρχή και εποπτεύεται από τον Υπουργό Δικαιοσύνης (Δαγτόγλου, 1991, σ. 237).

Ο θεσμός αυτός εξελίσσεται με την πάροδο του χρόνου και φυσικά την εξέλιξη αυτή ακολουθούν και οι δικαιοδοσίες του, ωστόσο, σχεδόν δύο αιώνες μετά, παραμένουν επίκαιρες και αποτελούν το βασικό κορμό των αρμοδιοτήτων του.

3.7 Ο Θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Η τήρηση του Συντάγματος, του Καταστατικού Χάρτη του κράτους, θεμέλιου του δικαίου και νομιμοποιητικού παράγοντα της κρατικής εξουσίας (Παπακωνσταντίνου, 2001, σ. 337), συναρτάται κατά πολύ της ύπαρξης των θεσμών, αλλά και της σωστής λειτουργίας τους, της εφαρμογής αμοιβαίου ελέγχου των οργάνων του κράτους και των περιορισμών που οριοθετούν τα διαφορετικά είδη εξουσιών.

Σύμφωνα με τη θεωρία του «νομικού θετικισμού», επιχειρώντας μια ορθολογική και νομικά ακριβή θεμελίωση του δικαίου, το κράτος συνδέεται άρρηκτα με το δίκαιο (Παπακωνσταντίνου, 2001, σ. 93), οδηγώντας στην παραδοχή ότι, κατέχοντας το κράτος το «μονοπώλιο του εξαναγκασμού», αποτελεί αποκλειστική πηγή δικαίου, διότι μόνο οι ασκούντες την κρατική εξουσία νομιμοποιούνται να εκφράζουν την κρατική βούληση και να θέτουν κανόνες δικαίου (Μάνεσης, 1991, σ. 217). Η θέση αυτή συγκλίνει με τη θεώρηση του Williamson (1999), βασικού εκπροσώπου της προσέγγισης TCE, καθώς και του Wilson (1989), σύμφωνα με την οποία οι δικαστικές αρμοδιότητες και γενικότερα η δικαιοσύνη αποτελούν κυρίαρχες συναλλαγές (*sovereign transactions*) που θα πρέπει να τις αναλαμβάνει η δημόσια εξουσία.

Η «Αρχή διάκρισης των λειτουργιών» αποτελεί μια από τις θεμελιώδεις αρχές του Ελληνικού Συντάγματος (άρθρο 26) και ισχυρή βάση του δημοκρατικού πολιτεύματος. Διαχωρίζει τη Νομοθετική λειτουργία του κράτους, που ασκείται από τη Βουλή και τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας, την Εκτελεστική που ασκείται από τον Πρόεδρο της Δημοκρατίας και την Κυβέρνηση, και τη Δικαστική, η οποία ασκείται από τα Δικαστήρια (Πουλής, 2007, σ. 86). Με την εφαρμογή της αρχής της διάκρισης των εξουσιών δεν επιχειρείται η κατάτμηση της ενιαίας κρατικής εξουσίας αλλά η αναδιανομή της, μεταξύ των διαφορετικών οργάνων του κράτους, με τρόπο ισότιμο, ώστε να ελέγχονται και να περιορίζονται αμοιβαία μέσω μηχανισμών ελέγχου και εξισορρόπησης (*checks and balances*) (Μάνεσης, 1965, σελ 354). Η καθιέρωση της Συνταγματικής αρχής της διάκρισης των εξουσιών καταδεικνύει την πρόθεση του Συνταγματικού νομοθέτη να περιφρουρήσει την ανεξαρτησία του ΕλΣυν από την Κυβέρνηση, κατά την άσκηση του ελεγκτικού του έργου, καθιστώντας έναν από τα συνταγματικά κατοχυρωμένα βασικά λειτουργικά συμπληρώματα των πυλώνων της εκτελεστικής εξουσίας (Τζέμος, 2013, σ. 122). Αξίζει να σημειωθεί ότι οι

αποφάσεις του ΕλΣυν δεν υπόκεινται στον Έλεγχο του Συμβουλίου Επικρατείας (Πουλής, 2007).

Σύμφωνα με το Μηλιώνη (2006), αυτός ο θεσμικός ρόλος του ΕλΣυν αποτελεί ένδειξη «πολιτικής ωριμότητας» εκ μέρους της εκτελεστικής εξουσίας, καθώς υποδηλώνει την πρόθεσή της να δεχθεί εκτεταμένο και αποτελεσματικό δημοσιονομικό έλεγχο. Παράλληλα φανερώνει και την προαίρεση της νομοθετικής εξουσίας να συνυπολογίσει και να αξιολογήσει τα υποβαλλόμενα σ' αυτή αποτελέσματα ελέγχου.

3.7.1 Αρμοδιότητες του Ελεγκτικού Συνεδρίου – νομική θεμελίωση

Η αδιάλειπτη παρουσία του από το 1833 καθιστά το ΕλΣυν ως το μακροβιότερο θεσμό/οργανισμό της χώρας, που έχει ως προορισμό τον έλεγχο της νομιμότητας και κανονικότητας της δημοσιονομικής διαχείρισης. Ως ανώτατο Δημοσιονομικό Δικαστήριο ελέγχει τη δημοσιολογιστική δράση των διαχειριστών του δημοσίου χρήματος και επιβάλλει κυρώσεις στις περιπτώσεις μη νομιμότητας (Μαραγκού, 2016, σ. 9). Η παρούσα μελέτη θα επικεντρωθεί περισσότερο στο να εξετάσει αυτή τη διάσταση των αρμοδιοτήτων του.

Με τις διατάξεις του άρθρου 98 του Συντάγματος του 1975 και τις αναθεωρήσεις που ακολούθησαν τα έτη 1986, 2001 και 2008, το ΕλΣυν συγκαταλέγεται μεταξύ των υπολοίπων δικαστηρίων της χώρας και προσδιορίζονται οι αρμοδιότητές του. Στη συνέχεια ο Νόμος 4129/13 «Κύρωση του Κώδικα Νόμων για το ΕλΣυν» ρυθμίζει συστηματικότερα τη συνταγματική του αρμοδιότητα, καθώς κωδικοποιεί τις διατάξεις που διέπουν τη λειτουργία του, αποσαφηνίζει ατέλειες των προηγούμενων νομοθετημάτων, οριοθετεί το ελεγκτικό αντικείμενο και ταυτόχρονα εισάγει νέες έννοιες.

Ο ρόλος του ΕλΣυν, ως μοναδικός εξωτερικός ελεγκτής των δημοσιονομικών πράξεων, δηλαδή των δαπανών και εσόδων του Κράτους, αποσαφηνίζεται καλύτερα κατά την εναρμόνιση της εθνικής νομοθεσίας με την αντίστοιχη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με το Ν. 4270/14 «Περί Δημοσίου Λογιστικού». Όπως ορίζεται σχετικά, παρακολουθεί, ελέγχει και αξιολογεί την αποτελεσματικότητα και την επάρκεια των φορέων άσκησης εσωτερικού ελέγχου (π.χ. η Γενική Διεύθυνση Δημοσιονομικών Ελέγχων), ενημερώνεται για το σύνολο των εκθέσεων ελέγχου, που εκπονούνται από τις υπηρεσίες (φορείς) εσωτερικού ελέγχου, ελέγχει την τήρηση των δημοσιονομικών αρχών και κανόνων σε επίπεδο Γενικής Κυβέρνησης και γνωμοδοτεί επί νομοσχεδίων τα οποία ρυθμίζουν μείζονος σπουδαιότητας θέματα δημοσιονομικής διαχείρισης.

Παράλληλα, διατηρεί την ευθύνη ελέγχου των δαπανών του κράτους, δηλαδή του Δημοσίου, των Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης και των Νομικών τους Προσώπων, καθώς και του ελέγχου των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή κάθε άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο. Αποστολή του επίσης είναι ο «καταλογισμός» των «δημοσίων υπολόγων», δηλαδή ο έλεγχος και περαιτέρω η απόδοση ευθύνης στους διαχειριστές του Δημοσίου (Βουλή των Ελλήνων, 2018), ενώ γνωμοδοτεί για τα νομοσχέδια που αφορούν συντάξεις ή αναγνώριση υπηρεσίας για την παροχή δικαιώματος σύνταξης, κ.α.

Στη διοικητική αρμοδιότητα, κατά το Άρθρο 79 παρ. 7 του Συντάγματος, ανήκει η υποβολή έκθεσης προς τη Βουλή για τον Απολογισμό και τον Ισολογισμό του Κράτους (Πουλής, 2007, σ. 182). Όσον αφορά στο ρόλο που διαδραματίζει σε σχέση με τη νομοθετική εξουσία, γνωμοδοτεί επί συνταξιοδοτικών νομοσχεδίων ή επί ερωτημάτων που υποβάλλονται από των Υπουργό Οικονομικών και συντάσσει «Εκθέσεις επί του Απολογισμού και Ισολογισμού του Κράτους» για την επικουρία του ασκούμενου κοινοβουλευτικού ελέγχου επί της εκτέλεσης των δημοσίων δαπανών (Μηλιώνης, 2012). Τέλος, με το Ν. 4129/13, η ελεγκτική του δικαιοδοσία επεκτείνεται πέραν των δαπανών και στο σκέλος των εσόδων, καθώς εποπτεύει τα έσοδα του Κράτους, των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων και παρακολουθεί την κανονικότητα στην είσπραξή τους.

Οι αρμοδιότητες του ΕλΣυν ασκούνται από την Ολομέλεια, τα Τμήματα και τα Κλιμάκια, που βρίσκονται στην Κεντρική Υπηρεσία, καθώς και τις υπηρεσίες επιτρόπων που εδρεύουν κυρίως στα υπουργεία, σε ορισμένους δήμους και ν.π.δ.δ. καθώς και στις πρωτεύουσες των νομών της χώρας (Ετησία Έκθεση ΕλΣυν, 2014).

3.8 Ο ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου υπό το πρίσμα των Νέων Θεσμικών Οικονομικών

Σύμφωνα με την ανάλυση της Νέα Θεσμικής Οικονομικής προσέγγισης όλες οι συναλλαγές έχουν κόστος καθιστώντας σημαντική τη διαμόρφωση αξιόπιστων ΠΔ στους πόρους και τα αγαθά. Αυτόν το ρόλο έρχονται να παίζουν οι θεσμοί. Περιλαμβάνουν ένα σύνολο νομικών, διοικητικών και εθιμικών κανόνων που ρυθμίζουν ζητήματα ιδιοκτησίας μειώνοντας την αβεβαιότητα και το κόστος στις συναλλαγές και διευκολύνοντας τη λειτουργία της αγοράς και του οικονομικού συστήματος εν γένει (Anderson & Huggins, 2013). Αυτή η θεώρηση ισχυροποιεί την αναγκαιότητα του θεσμού του ΕλΣυν στο ευρύτερο πλέγμα προστασίας των ΠΔ.

Ενισχύοντας την ερμηνεία αυτή, εξετάζεται ο ρόλος του ΕλΣυν, μέσω της οπτικής της θεωρίας αντιπροσώπευσης. Εντολέας θεωρείται το κράτος και εντολοδόχος οι δημόσιοι φορείς που διαχειρίζονται δημόσιο χρήμα με σκοπό την παραγωγή δημόσιων αγαθών στο όνομα του κράτους. Σε όρους TCE, υπάρχει μία σχεσιακή σύμβαση μεταξύ των δυο μερών για βέλτιστη διαχείριση του δημόσιου χρήματος, με τον εντολέα να αντιμετωπίζει προβλήματα ασύμμετρης πληροφόρησης ως προς την ικανότητα και βούληση του εντολοδόχου να δράσει με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο ικανοποιώντας τα συμφέροντα του εντολέα. Στο πλαίσιο αυτό το κράτος, μέσω του ΕλΣυν, ελέγχει τον εντολοδόχο και επιβάλλει κυρώσεις σε περίπτωση αθέτησης των όρων της συμβατικής τους σχέσης. Η σχέση αυτή είναι τριμερής, όπου το ΕλΣυν κατέχει το ρόλο του ενδιάμεσου ρυθμιστή (*regulator*), συμμετέχοντας σε μια υβριδική μορφή διακυβέρνησης μεταξύ κράτους και δημόσιου οργανισμού (Williamson, 1998, 1999). Έχοντας το ρόλο αυτόν, κατά τους Levy και Spiller (1994, 1996), το ΕλΣυν θέτει επίσης κανονισμούς, ως μέσα για την αποφυγή και αποκατάσταση προβλημάτων ασύμμετρης πληροφόρησης μεταξύ των μερών.

Κατανοώντας το ρόλο του ΕλΣυν στο πλαίσιο αυτό, δηλαδή ως ένα ενδιάμεσο μηχανισμό στη δομή διακυβέρνησης κράτους και δημόσιου τομέα, πρέπει να ληφθούν υπόψη τα εξής. Η συναλλακτική-συμβατική σχέση μεταξύ κράτους και φορέων του υπόκειται σε ιδιαιτερότητες (λόγω σχετικών επενδύσεων και εξειδίκευση από τη μεριά των συμβαλλόμενων, ασυμμετρία πληροφόρησης, εμπιστευτικότητα πληροφοριών κ.α.) που «κλειδώνουν» μεν τα συμβαλλόμενα μέρη («θεμελιακός μετασχηματισμός») αλλά θέτουν σε κίνδυνο την υλοποίηση της σύμβασης με τον πιο αποτελεσματικό τρόπο. Η συμβατική

διασφάλιση που απαιτείται, παρέχεται κυρίως μέσω της διοίκησης (με αναγκαστική αύξηση διοικητικού συναλλακτικού κόστους) με το ΕλΣυν να παίζει έναν πολυδιάστατο ρόλο, συνδυάζοντας τη θέσπιση σχετικών ρυθμίσεων/κανονισμών και παράλληλα την κρατική επίβλεψη. Ρόλος του να ελέγχει την εφαρμογή των νόμων, κανόνων και ρυθμίσεων (δηλαδή τη βούληση του κράτους) από τους δημόσιους φορείς (όπως απεικονίζονται στις πράξεις και τις οικονομικές καταστάσεις τους) εξασφαλίζοντας την μη-οπορτουνιστική συμπεριφορά και αξιοπιστία των ελεγχόμενων. Αυτή η σχέση παραλληλίζεται με μια μακροχρόνια σχεσιακή σύμβαση, στην οποία τα συμφέροντα του κράτους προστατεύονται με την ενσωμάτωση των οργανισμών σε ένα σύνθετο ρυθμιστικό πλαίσιο, όπου θα υπάρχουν λεπτομερείς κανόνες, κανονισμοί και διαδικασίες και θα ασκείται εκτενής έλεγχος από τον ΕλΣυν ως ενδιάμεσο φορέα.

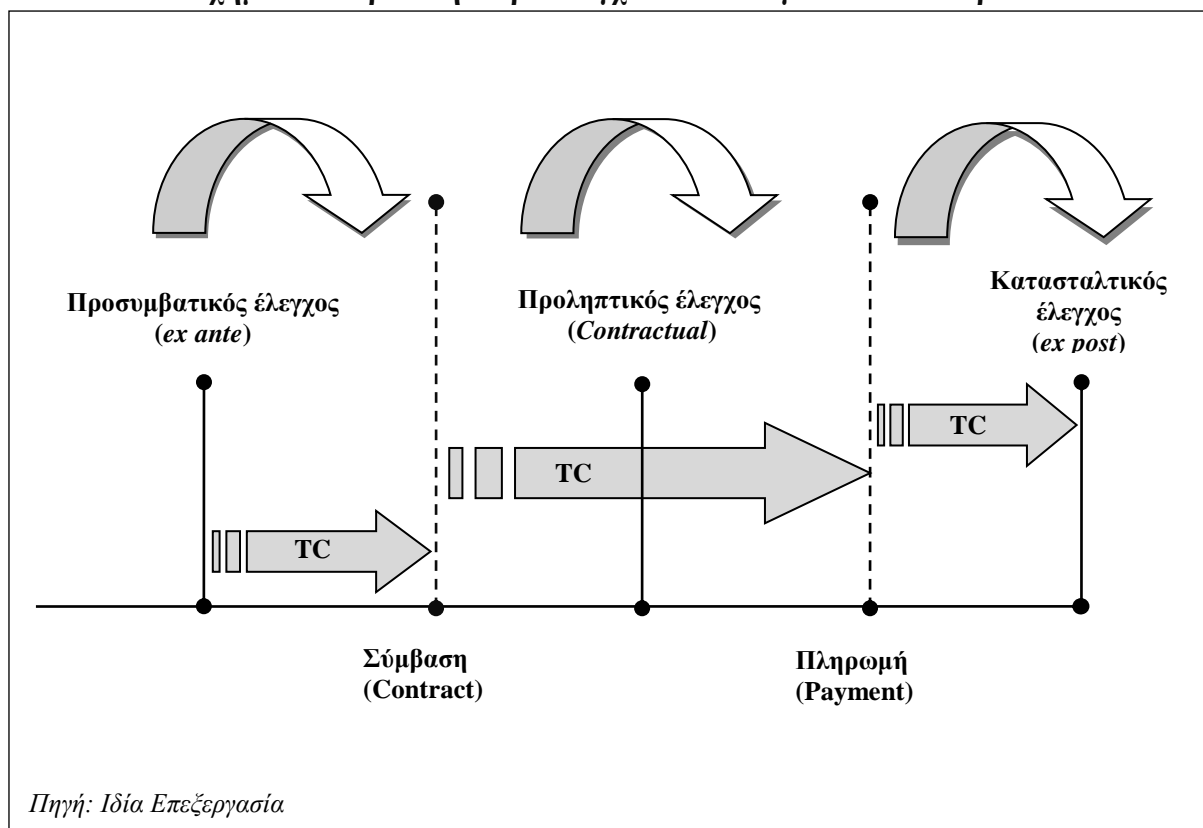
Ιδιαίτερο στοιχείο της εν λόγω δομής διακυβέρνησης είναι ο χαρακτήρας των πληροφοριών και η λειτουργική σχέση των συμβαλλόμενων, καθιστώντας την εν λόγω συναλλαγή – σύμβαση «κυριαρχική» (*sovereign*). Κατ' επέκταση, και ο ασκούμενος από το ΕλΣυν έλεγχος δεν δύναται να παρασχεθεί στο πλαίσιο της αγοράς (π.χ. να αναληφθεί από ιδιώτη). Το σημαντικότερο εμπόδιο είναι η στρατηγική σημασία των κρατικών πληροφοριών, οι οποίες δεν μπορούν να μοιραστούν στο πλαίσιο ιδιωτικών συναλλαγών και τις διαφυλάσσει το ΕλΣυν, ως εξωτερικός ελεγκτής και φορέας δικαστικής εξουσίας ταυτόχρονα. Κατά τον Wilson, (1989) το γεγονός ότι το κράτος οργανώνει και διαχειρίζεται αυτές τις «κυριαρχικές» συναλλαγές, δεν οφείλεται στο ότι αυτό είναι οικονομικότερο, αλλά στο ρόλο άσκησης δημόσιας εξουσίας που του έχει ανατεθεί. Εξάλλου, μια ανεξάρτητη δικαιοσύνη, όπως υποστηρίζουν οι Levy και Spiller, (1994, 1996), επηρεάζει επωφελώς την ικανότητα του κράτους να εμπνέει εμπιστοσύνη στις επενδύσεις δημοσίου χρήματος και να συνάπτει συμβάσεις έχοντας αξιόπιστη πληροφόρηση.

3.8.1 Κλασσικές μορφές Ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Επιχειρώντας μια ανάπτυξη μόνο των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του ΕλΣυν, υποδιαιρούνται σε τρεις βασικές μορφές. Όλες αποσκοπούν στον έλεγχο εφαρμογής της νομιμότητας και στη διασφάλιση της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης στις ελεγχόμενες οντότητες. Στο παρακάτω σχήμα αποτυπώνεται η χρονική σειρά των ελέγχων και μια ενδεικτική απεικόνιση των TC που συνδέονται με κάθε είδος ελέγχου. Για τη αναλυτική

αξιολόγηση και τη σύνδεσή τους με την TCE είναι αφιερωμένο το 4^ο Κεφάλαιο της παρούσας μελέτης.

Σχήμα 3.1: Χρονική σειρά ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου



Η πρώτη μορφή αφορά τον προσυμβατικό έλεγχο (*ex ante audit*), ή έλεγχο των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, όπως καθιερώθηκε, στον οποίο ο πρώτος αντισυμβαλλόμενος είναι το κράτος. Πραγματοποιείται πριν τη σύναψη της σύμβασης, δηλαδή πριν το κράτος αναλάβει τη δημοσιονομική δέσμευση και καταστεί οφειλέτης. Αναλαμβάνει να ελέγξει το σχέδιο σύμβασης, εξετάζοντας τόσο τη νομιμότητα αυτής, όσο και ολόκληρης της διαγωνιστικής διαδικασίας που προηγήθηκε για να γίνει η ανάθεση.

Η επόμενη μορφή είναι ο προληπτικός έλεγχος, ο οποίος πραγματοποιείται μετά την υπογραφή της σύμβασης αλλά πριν την πληρωμή των δημοσίων δαπανών. Εξετάζει τη νομιμότητα και κανονικότητά τους, προκειμένου να εξακριβωθεί η υποχρέωση του κράτους να την εκταμιεύσει. Στην παρούσα εργασία ο έλεγχος αυτός σε όρους TCE αποκαλείται συμβατικός (*contractual*), γιατί αφορά τη διαδικασία ολοκλήρωσης της σύμβασης μιας και καλείται να ελέγξει τη νομιμότητά της.

Τέλος έχουμε τον κατασταλτικό (*ex post*) έλεγχο των δημοσίων λογαριασμών, ο οποίος διενεργείται εκ των υστέρων, όταν ολοκληρωθεί η συναλλαγή και εξοφληθεί η

δαπάνη. Εξετάζει τη νομιμότητα των δημοσιονομικών πράξεων (πληρωμών και εισπράξεων), ώστε, σε περίπτωση που διαπιστωθούν ελλείμματα στη διαχείριση, να επιβληθούν «καταλογιστικές πράξεις» σε βάρος των υπευθύνων (υπολόγων). Αποσκοπεί δηλαδή στην τακτοποίηση των δημοσίων δαπανών που ήδη πραγματοποιήθηκαν και στην απαλλαγή ή αναλόγως στην απόδοση ευθύνης και τον καταλογισμό στους υπολόγους²⁰ (Μηλιώνης, 2012).

Περαιτέρω, το ΕλΣυν διενεργεί έλεγχο νομιμότητας, κανονικότητας, καθώς και έλεγχο χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης (οικονομικότητα, αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα) για τα ποσά των επιχορηγήσεων και χρηματοδοτήσεων που έλαβαν κάθε οικονομικό έτος οι φορείς και συντάσσει σχετική έκθεση, ενώ με τον έλεγχο των ετήσιων λογαριασμών ταμιακών υπολόγων και υπολόγου συμψηφισμών αποφαίνεται για το σύνολο της διαχείρισής τους²¹. Ο έλεγχος «σκοπιμότητας» των διοικητικών πράξεων, εκφεύγει της αρμοδιότητάς του ΕλΣυν, κάτι το οποίο συνάγεται τόσο από τις γενικές διατάξεις, του Κώδικα Νόμων για το ΕλΣυν, όσο και από την ίδια τη φύση του Δικαστηρίου (Σαρμάς, 2003, σ. 481).

3.8.2 Νέες μορφές Ελέγχων του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Τα Ανώτατα Ελεγκτικά Ιδρύματα, θεμελιώνουν τη μεθοδολογία του ελέγχου στα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου²² (ISSAIs). Έχουν αναπτυχθεί από το Διεθνή Οργανισμό Ανώτατων

²⁰Η ιδιότητα του δημοσίου υπολόγου, σύμφωνα με τις ισχύουσες διατάξεις του Νόμου περί Δημόσιου Λογιστικού «Αρχές Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Εποπτείας» (ν. 4270/14, άρθρο 150), αποδίδεται στα δημόσια όργανα που έχουν επιφορτιστεί, με την ευθύνη διαχείρισης χρημάτων, αξιών ή υλικών που ανήκουν στο Δημόσιο ή σε νομικά πρόσωπα αυτού. Η έννοια της «διαχείρισης», κατά τις ίδιες διατάξεις, μπορεί να περιλαμβάνει «την κτήση, χρήση, διάθεση, απογραφή, φύλαξη, κατοχή, είσπραξη και κατοχή των αντικειμένων», για το σκοπό που υπαγορεύεται από το νόμο, καθώς και η «τήρηση λογαριασμών στα βιβλία του φορέα».

²¹ Όπως προβλέπεται από το άρθρο 40 του ν. 4129/13.

²²Σύμφωνα με τα Διεθνή Πρότυπα Ελέγχου, προσδιορίζονται τρεις τύποι ελέγχου του δημόσιου τομέα, ήτοι:

1. Ο οικονομικός έλεγχος, επικεντρώνεται στον προσδιορισμό του κατά πόσον οι οικονομικές πληροφορίες μιας οικονομικής οντότητας παρουσιάζονται σύμφωνα με το εφαρμοστέο κανονιστικό πλαίσιο και είναι απαλλαγμένες από ουσιώδεις ανακρίβειες που οφείλονται σε απάτη ή σφάλμα.
2. Ο έλεγχος απόδοσης εξετάζει κατά πόσον οι θεσμοί ενεργούν σύμφωνα με τις αρχές της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας, αναλύονται οι αιτίες των αποκλίσεων και διατυπώνονται συστάσεις για βελτίωση.
3. Ο έλεγχος συμμόρφωσης εκτελείται με την αξιολόγηση του κατά πόσον οι δραστηριότητες, οι χρηματοοικονομικές συναλλαγές και οι πληροφορίες είναι, από κάθε ουσιώδη άποψη, σε συμμόρφωση με τις αρχές που διέπουν την ελεγχόμενη οντότητα. Οι αρχές αυτές μπορούν να περιλαμβάνουν κανόνες, νόμους και κανονισμούς, δημοσιονομικά ψηφίσματα, πολιτικές, καθιερωμένους κώδικες,

Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (*International Organisation of Supreme Audit Institutions*) (INTOSAI, 2018), που συνδέει τα εθνικά ελεγκτικά ιδρύματα 193 χωρών, με το ΕλλΣυν να είναι μέλος του. Επιδιώκει την αλληλεπίδραση και τη συνεργασία των μελών του στον τομέα του δημοσιονομικού ελέγχου, με απώτερο σκοπό την προώθηση ανεξάρτητου και αποτελεσματικού ελέγχου από αυτά τα θεσμικά όργανα.

Ύστερα από πρόσφατες νομοθετικές προσαρμογές των ελεγκτικών αρμοδιοτήτων του και την εναρμόνισή τους με ευρωπαϊκές πρακτικές, το ΕλλΣυν διενεργεί νέες μορφές ελέγχου. Τέτοιοι είναι οι στοχευμένοι έλεγχοι σε τομείς υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος και υψηλού δημοσιονομικού κινδύνου²³, οι έλεγχοι επιδόσεων, οι έκτακτοι κ.α. Διενεργούνται με βάση τα διεθνή πρότυπα ελέγχου (*ISSAIs*), όπως σχεδιάζονται στο ετήσιο πρόγραμμα που εγκρίνεται από την Ολομέλειά του. Αυτές οι νεότερες μορφές ελέγχου, που βρίσκουν εφαρμογή τα τελευταία χρόνια, προς το παρόν εφαρμόζονται σε μικρότερη κλίμακα και έχουν πιλοτικό χαρακτήρα.

Οι στοχευμένοι έλεγχοι έχουν ξεκινήσει να υλοποιούνται από το 2013. Έχουν ως σκοπό να εντοπίσουν τις αδυναμίες του ελεγχόμενου φορέα και στη συνέχεια να διατυπωθούν συστάσεις για τη βελτίωσή του. Μπορεί να είναι οι «κλασσικοί» *ex post* έλεγχοι (κανονικότητας και νομιμότητας της δαπάνης), ή έλεγχοι επιδόσεων (*PA-performance audits*), που εξακριβώνουν εάν οι δημόσιοι πόροι αξιοποιήθηκαν, σύμφωνα με τον αρχικό σχεδιασμό (σκοπό). Οι σχετικές εκθέσεις, με τα πορίσματα των ελέγχων αυτών απευθύνονται στη διοίκηση του φορέα, αλλά παράλληλα παρέχουν σημαντική πληροφόρηση προς το εθνικό κοινοβούλιο και κάθε ενδιαφερόμενο (Ολομέλεια, 2016).

Οι έλεγχοι συμμόρφωσης (*compliance*), διενεργούνται κατ' εφαρμογή των Διεθνών Ελεγκτικών Προτύπων (ΔΕΠ 10). Παρακολουθείται η συμμόρφωση των ελεγχόμενων φορέων (*follow-up*) με τις προτάσεις βελτίωσης, μια εξίσου σημαντική διαδικασία, ώστε να εξακριβωθεί ότι έχουν ληφθεί τα ανάλογα μέτρα και έχουν θεραπευθεί οι εντοπισθείσες αδυναμίες. Πραγματοποιείται δύο έτη μετά την αρχική έκθεση. Μια χρονική διορία που

συμφωνημένους όρους ή τις γενικές αρχές που διέπουν τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση του δημόσιου τομέα και τη συμπεριφορά των δημοσίων υπαλλήλων (Issai 100, INTOSAI, 2018).

²³Οι Επιτροπή Σχεδιασμού Ελέγχων του ΕλλΣυν αξιολογεί τις προτάσεις δυνητικών στοχευμένων ελέγχων από τις υπηρεσίες ΕλλΣυν σε όλη των Ελλάδα, την επικαιρότητα, τις τρέχουσες εξελίξεις και τα οικονομικά στοιχεία από εξωτερικές πηγές και σταθμίζοντας τα στοιχεία αυτά προτείνει το πρόγραμμα *στοχευμένων ελέγχων υψηλού ελεγκτικού ενδιαφέροντος* (Ολομέλεια ΕλλΣυν, 2016).

αποτελεί ικανό χρονικό διάστημα προσαρμογής και δικλείδα άσκησης πίεσης για συμμόρφωση του φορέα (Ολομέλεια ΕλΣυν, 2016, 2018).

Οι *PA* υιοθετήθηκαν αρχικά από τα ελεγκτικά συνέδρια (*SAIs*) της Δυτικής Ευρώπης (Γαλλία, Βέλγιο, Ολλανδία, Ηνωμένο Βασίλειο κ.α.), τα οποία, σήμερα πλέον, έχουν μακρά παράδοση (άνω της 20ετίας) στον τομέα αυτό και εξελίσσουν συνεχώς τις μεθόδους τους. Στη συνέχεια ενσωματώθηκαν στις ελεγκτικές διαδικασίες των *SAIs* και άλλων χωρών, με αποτέλεσμα να εφαρμόζονται σήμερα στην πλειονότητα των ευρωπαϊκών *SAIs*. Οι μέθοδοι και πρακτικές που εφαρμόζουν ποικίλουν ανά χώρα (Pollitt, 2003. NAO, 2005).

Έτσι, καθώς ο *PA* γενικά σχετίζεται με την οικονομική αποδοτικότητα και αποτελεσματικότητα, οι διάφορες χώρες τον ερμηνεύουν με διαφορετικούς τρόπους. Στη Γαλλία, δίνεται έμφαση στην αξιολόγηση της επίτευξης ή μη των επιθυμητών στόχων του δημοσιονομικού προγράμματος. Στην Πορτογαλία, επικεντρώνονται στη σχέση των τωρινών, έναντι των παρελθουσών επιδόσεων. Διαφορές εμφανίζονται επίσης κατά το χρόνο που μπορεί να ξεκινήσει ένας τέτοιος έλεγχος. Στο Ηνωμένο Βασίλειο πραγματοποιούνται κατά τη διάρκεια και μετά την εφαρμογή ενός συγκεκριμένου προγράμματος. Το ολλανδικό *SAI* εξετάζει ένα θέμα μόλις ληφθεί η απόφαση για έναρξη ενός έργου. Στη Γερμανία, ο έλεγχος επιδόσεων ξεκινά μόλις ληφθεί μια πολιτική απόφαση (NAO, 2005).

Τέλος, μια άλλη διαδικασία που έχει καθιερωθεί τα τελευταία χρόνια, αποτελεί η εκτίμηση της πληρότητας των εσόδων των Δήμων. Είναι έλεγχος κανονικότητας στην είσπραξη των εσόδων²⁴ και εάν έχουν βεβαιωθεί και εισπραχθεί οφειλές σε βάρος τρίτων. Ασχολείται επίσης με τον εντοπισμό και την εκτίμηση των δικλείδων εσωτερικού ελέγχου (*internal controls*) στο κύκλωμα των εσόδων. Σε περίπτωση που διαπιστωθεί ότι οι διοικούντες του φορέα δεν έχουν προβεί στις απαραίτητες ενέργειες είσπραξης των εσόδων, καλούνται εγγράφως να ενεργήσουν και αν δεν μεριμνήσουν ανάλογα, υφίστανται τις νόμιμες κυρώσεις (Ολομέλεια ΕλΣυν, 2016).

3.8.2.1 Αξιολόγηση των σύγχρονων μορφών ελέγχου υπό την οπτική της TCE

Η διαδικασία εντοπισμού των αδυναμιών του ελεγχόμενου φορέα και η παρακολούθηση της πορείας προσαρμογής του, στην ουσία αποσκοπεί στη βελτίωση των εσωτερικών συστημάτων (π.χ. συμβάσεων δαπανών), στην ενίσχυση του εσωτερικού

²⁴Όπως σχετικά προβλέπεται στο ν. 3852/10 «Πρόγραμμα Καλλικράτης» (ΦΕΚ 87/7-6-2010, τ. Α), και ειδικότερα με βάση την § 1 του άρθρου 277 «Έλεγχος Είσπραξης Εσόδων».

ελέγχου, και στην καθιέρωση δικλείδων ελέγχου και πρόληψης λαθών. Όλα αυτά βοηθούν να εντοπιστούν καλύτερα ή να αποτραπούν τα προβλήματα ασύμμετρης πληροφόρησης στις σχέσεις εντολέα-εντολοδόχου, κατά την έννοια της θεωρίας αντιπροσώπευσης. Εντολέας μπορεί να είναι το υπουργείο-διατάκτης της δαπάνης στην οποία υπάγεται ο φορέας, η διοίκηση του φορέα και οι διευθυντές τμημάτων, κ.α. Κατ' αντιστοιχία με τους εντολείς που αναφέρθηκαν, και με το δεδομένο ότι σε έναν οργανισμό συναντάμε επάλληλες σχέσεις αντιπροσώπευσης σε ολόκληρη την ιεραρχία, εντολοδόχοι μπορεί να είναι η διοίκηση του φορέα, οι διευθυντές τμημάτων, οι εντεταλμένοι υπάλληλοι, κ.ο.κ.

Παράλληλα, εξοικονομούνται διοικητικά TC του ίδιου του δημόσιου οργανισμού, κάνοντάς τον ίδιο πιο αποδοτικό, αλλά και TC που σχετίζονται με τη διενέργεια του ελέγχου, διότι σε ένα αξιόπιστο σύστημα εφαρμόζονται λιγότερες διαδικασίες ελέγχου. Καθώς οι στοχευμένοι έλεγχοι καθιερώνουν δικλείδες που αποτρέπουν τα λάθη, βελτιώνονται τα εσωτερικά συστήματα των δημόσιων οργανισμών (π.χ. δαπανών) και ενισχύεται ο εσωτερικός έλεγχος. Όταν υπάρχουν αξιόπιστα συστήματα εσωτερικού ελέγχου, περιορίζεται αντίστοιχα ο χρόνος του εξωτερικού ελεγκτή (European Court of Auditors, 2010, Σαρμάς, 2006) και κατ' επέκταση τα αντίστοιχα TC.

3.9 Προληπτικός Έλεγχος: διαδικασία

Ο ασκούμενος από το ΕλΣυν προληπτικός²⁵ (*contractual*) έλεγχος μέχρι και το 2011 ήταν καθολικός, δηλαδή διεξαγόταν για το σύνολο των χρηματικών ενταλμάτων πληρωμής (ΧΕ)²⁶. Από την ψήφιση του Προεδρικού Διατάγματος (π.δ.) 136/2011²⁷ και έπειτα περιορίζεται στα μεγαλύτερα ποσά, για να καταργηθεί σταδιακά από 1/1/19.

Με το π.δ.136/2011 προβλέπονται χρηματικά όρια και προϋποθέσεις υπαγωγής των ΧΕ δαπανών στον προληπτικό έλεγχο. Συνέπεια αυτού του διαχωρισμού είναι να εξαιρείται από αυτόν ένα μέρος των δημοσίων δαπανών, εν αντιθέσει με το προηγούμενο του 2011 καθεστώς. Σήμερα (2018) διενεργείται σε δαπάνες που υπερβαίνουν ανά ΧΕ συγκεκριμένα χρηματικά όρια, που προσδιορίζονται διαφορετικά ανά κατηγορία ελεγχόμενου φορέα²⁸, γεγονός που περιορίσε ποσοτικά το ελεγκτικό αντικείμενο και επικεντρώνεται σε πληρωμές (ΧΕ) μεγαλύτερης αξίας και ελεγκτικού ρίσκου.

Η διαδικασία άσκησης προληπτικού ελέγχου²⁹, ξεκινά με την υποβολή των ΧΕ δαπανών στην αρμόδια υπηρεσία επιτρόπου, προκειμένου να γίνει έλεγχος νομιμότητας³⁰ και κανονικότητας και ολοκληρώνεται με την επιστροφή τους στο φορέα θεωρημένα, ώστε να προβεί στην πληρωμή της. Όταν δεν συντρέχουν οι προϋποθέσεις νομιμότητας τότε ο αρμόδιος Επίτροπος αρνείται με αιτιολογημένη πράξη του τη θεώρηση. Αν υποβληθεί εκ νέου το ένταλμα και έχουν αρθεί οι λόγοι της μη θεώρησής του, ο Επίτροπος το θεωρεί,

²⁵Ο προληπτικός έλεγχος διεξάγεται σύμφωνα με τις διατάξεις του Ν. 4129/13 (άρθρα 30-37).

²⁶ Χρηματικό Ένταλμα αποτελεί η «έγγραφη εντολή» για την πληρωμή εξόδων του δημοσίου, δηλαδή «εκκαθαρισμένων απαιτήσεων» των πιστωτών του δημοσίου(ν. 4270/14, Άρθρο 32).

²⁷(ΦΕΚ Α' 267)«Καθορισμός κατώτατου ύψους των δαπανών που ελέγχονται από το ΕλΣυν», που εκδόθηκε κατ' εξουσιοδότηση του άρθρου 27 παρ. 2 του ν.3871/2010.

²⁸Ελέγχονται οι δαπάνες συμβάσεων εκτέλεσης έργων, μελετών, προμηθειών και υπηρεσιών με συμβατικό προϋπολογισμό που υπερβαίνει τα παρακάτω όρια, και μόνο κατά την υποβολή του πρώτου λογαριασμού, ανεξαρτήτως ποσού. Δαπάνες Κεντρικής Διοίκησης (15.000 ευρώ και άνω), πληρωμές στο πλαίσιο εμπορικών συναλλαγών (30.000 ευρώ και άνω), δαπάνες ΝΠΔΔ (10.000 ευρώ), εξαίρεση των νοσοκομείων (5.000 ευρώ), ΟΤΑ α' βαθμού (Δήμων) (5.000 ευρώ και άνω), ΟΤΑ β' βαθμού (Περιφερειών) (15.000 ευρώ και άνω), όλα τα ποσά με ΦΠΑ. Το ίδιο ισχύει και για τυχόν παρατάσεις, ανανεώσεις και συμπληρωματικές συμβάσεις. Χωρίς κριτήριο ποσού ελέγχονται προληπτικά οι δαπάνες μισθοδοσίας, ως προς το πρώτο χρηματικό ένταλμα, οι πρόσθετες αμοιβές (υπερωρίες και αποζημιώσεις), και οι επιχορηγήσεις σε νομικά πρόσωπα ιδιωτικού δικαίου.

²⁹Όπως προβλέπεται στον «Κώδικα Νόμων για το ΕλΣυν» (ν. 4129/13, Άρθρο 32).

³⁰Προϋποθέσεις νομιμότητας της δαπάνης συντρέχουν όταν υπάρχει σχετική πίστωση, έχει νόμιμα χορηγηθεί, κατά την πραγματοποίησή της τηρήθηκαν οι διατάξεις του νόμου για το δημόσιο λογιστικό ή κάθε άλλη διάταξη νόμου, διατάγματος ή κανονιστικής απόφασης που έχει εφαρμογή.

διαφορετικά παραπέμπεται στο αρμόδιο δικαστικό Κλιμάκιο του ΕλΣυν, το οποίο στη συνέχεια αποφαινεται θετικά ή αρνητικά με πράξη του. Το αποτέλεσμα μπορεί να ανατραπεί με αίτηση ανάκλησης σε περίπτωση *‘πλάνης περί τα πράγματα ή το νόμο’* από όποιον έχει έννομο συμφέρον.

3.9.1 Η προβλεπόμενη κατάργηση του προληπτικού ελέγχου

Μια σημαντική εξέλιξη που διακόπτει την μακρόχρονη πορεία του προληπτικού ελέγχου επέρχεται με το πρόσφατο «Μνημόνιο Συνεννόησης για τριετές πρόγραμμα, του Ευρωπαϊκού Μηχανισμού Σταθερότητας»³¹, και την ανάληψη δέσμευσης της ελληνικής κυβέρνησης «.. να καταργηθούν σταδιακά οι εκ των προτέρων έλεγχοι από το ελληνικό ΕλΣυν και τους υπολόγους». Στο πλαίσιο μιας προσπάθειας απλοποίησης και επιτάχυνσης των διαδικασιών η νομοθετική ρύθμιση³² καταργεί από 1/1/2017 τον προληπτικό (*contractual*) έλεγχο στις δαπάνες του Κράτους, και από 1/1/2019 στις δαπάνες των Ο.Τ.Α. και των νομικών τους προσώπων.

Σύμφωνα με τη σχετική Αιτιολογική Έκθεση του νόμου αυτού, η τροποποίηση υποδεικνύεται από την ανάγκη να πραγματοποιηθεί μια ευρύτερη στροφή στο πεδίο του ελέγχου των δημοσίων δαπανών, που στοχεύει στην απλοποίησή του και παράλληλα στην ενίσχυση της αποτελεσματικότητάς του, μετατοπίζοντας το ενδιαφέρον στους κατασταλτικούς ελέγχους. Με αυτό επιδιώκεται να επιτευχθεί μείωση στις καθυστερήσεις και περιορισμός των προσκομμάτων στην εξόφληση των δημοσίων δαπανών και παράλληλα «να ενισχυθεί η διαφάνεια και η λογοδοσία των οργάνων που είναι επιφορτισμένα με τη διενέργεια των πληρωμών» (Νομοτέλεια, 2018).

Για τη διάταξη αυτή, ανέκυψε ζήτημα αντισυνταγματικότητας από την Ολομέλεια του ΕλΣυν, κατά την 19^η Συνεδρίασή της (14.10.2015), στην οποία κατέστη σαφές ότι η κατάργηση του Συνταγματικά κατοχυρωμένου προληπτικού ελέγχου³³, αντιβαίνει στις ρητές διατάξεις του και συνεπώς δεν μπορεί να τύχει εφαρμογής από το ΕλΣυν. Εξάλλου, σε ανάλογη γνωμοδότηση για το ίδιο θέμα, η οποία εκφράστηκε από την ολομέλεια του Επιστημονικού Συμβουλίου της Βουλής (28.09.2016), κρίθηκε ότι «...είναι απολύτως

³¹N. 4336/2015, ΦΕΚ Α' 94.

³²Εντάχθηκε στο ν. 4337/2015 (ΦΕΚ Α'129) (αρ. 10 παρ. 10), τροποποιώντας το άρθρου 31 του «Κώδικα νόμων για το ΕλΣυν» (ν. 4129/2013).

³³Εδαφ. α', παρ. 1, Άρθρο 98 του Συντάγματος.

αναγκαίο να διατηρηθεί ο προληπτικός έλεγχος των δαπανών της Βουλής από το ΕλΣυν, μολονότι υφίσταται δέσμευση εκ Μνημονίου για κατάργηση του προληπτικού ελέγχου (η οποία, όμως, δεν κατισχύει του Συντάγματος) για λόγους μείζονος ασφαλείας ως προς την ακριβή τήρηση των σχετικών κανόνων δικαίου».

Ωστόσο, η Ελληνική πολιτεία έχει αποφασίσει και δρομολογήσει τον περιορισμό και η τελική κατάργηση του ελέγχου αυτού. Έτσι, με απόφαση της Ολομέλειας του ΕλΣυν (4^η Συνεδρίαση της 30.03.2016), σχεδιάστηκε η στρατηγική προσαρμογής, καθορίστηκαν οι επιμέρους στόχοι, τέθηκαν προτεραιότητες και καταρτίστηκαν τα νέα προγράμματα υλοποίησης (π.χ. πολυετή προγράμματα ελέγχου). Στο πλαίσιο του εκσυγχρονισμού αυτού εντάσσεται η μετατόπιση του ελεγκτικού ενδιαφέροντος στον κατασταλτικό έλεγχο και σε νέες μορφές ελέγχου. Έγινε κατάρτιση εγχειριδίου με βάση τα διεθνή πρότυπα των Ανώτατων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων, που βοηθάει τους ελεγκτές να διενεργήσουν σύγχρονες μορφές ελέγχου, όπως στοχευμένους, συμμόρφωσης κ.α. Η αλλαγή αυτή αποτελεί πρόκληση για το έμπυχο δυναμικό του θεσμού και ταυτόχρονα η εναρμόνιση με τις διεθνείς πρακτικές καταδεικνύει την προσπάθεια εκσυγχρονισμού του.

3.10 Ο προσυμβατικός (ex ante) έλεγχος των διοικητικών συμβάσεων : διαδικασία

3.10.1 Η συμβατική δράση της Δημόσιας Διοίκησης

Το κράτος και τα λοιπά νομικά πρόσωπα δημοσίου δικαίου επιδιώκουν την επίτευξη των σκοπών τους με υλικές και νομικές ενέργειες. Ένας τρόπος εκδήλωσης της νομικής δράσης τους είναι οι διοικητικές πράξεις³⁴, οι οποίες αποτελούσαν στο παρελθόν τη συνηθέστερη μορφή νομικής δράσης των υποκειμένων της δημόσιας διοίκησης (Γέροντας, 2015 σ. 257-259). Ακολουθώντας την εξέλιξη, ωστόσο, στην προσπάθεια προσαρμογής στις διαρκώς μεταβαλλόμενες οικονομικοκοινωνικές συνθήκες, εισάγεται όλο και περισσότερο η πρακτική σύναψης διοικητικών συμβάσεων, για την επέλευση των έννομων συνεπειών. Οι διμερείς συμβάσεις, ο κατεξοχήν κυρίαρχος τρόπος ρύθμισης των κοινωνικών σχέσεων των ιδιωτών, έχει εισέλθει στο Δημόσιο Δίκαιο, υποκαθιστώντας τη μονομερή διοικητική δραστηριότητα και αποτελεί τη νέα μορφή έκφρασης βούλησης της δημόσιας διοίκησης (Γέροντας, 2015 σ. 257-259).

Προκειμένου να χαρακτηριστεί μια δημόσια σύμβαση ως Διοικητική, θα πρέπει να συντρέχουν σωρευτικά οι εξής προϋποθέσεις:(α) από τα συμβαλλόμενα μέρη, το ένα τουλάχιστο πρέπει να είναι το κράτος, ή άλλο νομικό πρόσωπο δημοσίου δικαίου, ή νομικό πρόσωπο διφυούς χαρακτήρα που δραστηριοποιείται ως φορέας άσκησης δημόσιας εξουσίας. (β) η φύση του αντικειμένου της σύμβασης να προσανατολίζεται στην επιδίωξη δημοσίου σκοπού και την εξυπηρέτηση δημοσίου συμφέροντος. (γ) το νομικό καθεστώς που τη διέπει να εξασφαλίζει «υπερέχουσα θέση» στο Δημόσιο (κράτος, ν.π.δ.δ. ή νομικό πρόσωπο διφυούς χαρακτήρα), έναντι του αντισυμβαλλόμενου μέρους (Γέροντας, 2015 σ. 265-269).

3.10.2 Προσυμβατικός (ex ante) έλεγχος: διαδικασία και νομική εξέλιξη

Η έκταση σύναψης των δημοσίων συμβάσεων καθιστά αναγκαίο και τον έλεγχό τους. Ο προσυμβατικός (ex ante) έλεγχος εισάγεται στις αρμοδιότητες του ΕλΣυν από το 1993³⁵. Καθιερώθηκε ως «έλεγχος νομιμότητας των συμβάσεων μεγάλου οικονομικού ενδιαφέροντος»

³⁴Ως Διοικητική πράξη, σύμφωνα με τον ορισμό της Σιούτη (2015, σ. 171), νοείται η μονομερής πράξη της Διοίκησης, η οποία εκφράζεται διαμέσου της βούλησης ενός εκπροσώπου της, ορίζοντας μία νομική ρύθμιση, δηλαδή έναν κανόνα τριμερής σχέση δικαίου που εντάσσεται στο γενικότερο πλέγμα των έννομων σχέσεων που αρμοδιότητας του διοικητικού δικαίου.

³⁵Με το Ν. 2145/93.

των δημοσίων δαπανών, με αντικείμενο την εκτέλεση έργων ή προμηθειών και διενεργείται πριν την υπογραφή της σύμβασης, όπου εξετάζεται η νομιμότητα του σχεδίου σύμβασης αλλά και ολόκληρη η διοικητική διαδικασία που προηγήθηκε (Καραβοκύρης, 2008, σελ 1149).

Η συνταγματική αναθεώρηση του 2001 εδραιώνει τον εν λόγω έλεγχο ως αρμοδιότητα του ΕλΣυν υποδηλώνοντας την πρόθεση του νομοθέτη να εντάξει ολοένα και αυξανόμενο αριθμό συμβάσεων υπό την εποπτεία του ΕλΣυν³⁶ καλώντας το να εγγυηθεί για τη δημοσιονομική νομιμότητα στον ευαίσθητο τομέα των δημοσίων συμβάσεων (Κάρκαλης, 2005, σ. 138-139). Το 2010, με το πρόγραμμα Καλλικράτης³⁷ καθιερώνεται ο προσυμβατικός (*ex ante*) έλεγχος νομιμότητας των συμβάσεων των Δήμων και των νομικών τους προσώπων, αρμοδιότητα η οποία ανατίθεται πλέον και στις υπηρεσίες Επιτρόπων του ΕλΣυν, πέραν των δικαστικών σχηματισμών, στους οποίους παραμένουν οι συμβάσεις με τα υψηλότερα ποσά³⁸ (Καραβοκύρης, 2008, σ. 1149).

Το ΕλΣυν δεν ενεργεί ως δικαστήριο στην προκειμένη περίπτωση, καθώς ο *ex ante* έλεγχος των μεγάλης οικονομικής σημασίας δημοσίων συμβάσεων δεν αποτελεί άσκηση δικαιοδοτικής εξουσίας (Γέροντας, 2015). Ο σκοπός που επιτυγχάνεται με τον ασκούμενο έλεγχο είναι η προάσπιση του δημοσίου συμφέροντος και η περιφρούρηση του δημοσίου χρήματος (Μαραγκού, 2017), επαληθεύοντας ότι τα όργανα Διοίκησης έχουν κινηθεί εντός των ορίων που υπαγορεύει ο νόμος. Έτσι, διασφαλίζεται η διαφάνεια στη διαδικασία που προηγείται μιας δημόσιας σύμβασης, ενισχύοντας την εμπιστοσύνη των πολιτών προς τη δημόσια διοίκηση (Μαραγκού, 2017), (Πρακτικά Ε΄ κλιμακίου, 129,27/2000, 127/2002, 75/2003).

³⁶Με τη διάταξη του εδαφίου β΄ της παρ. 1 του άρθρου 98 του Συντάγματος, όπως αυτό αναθεωρήθηκε με το Ψήφισμα της 6ης Απριλίου 2001 της Ζ΄ Αναθεωρητικής Βουλής των Ελλήνων (ΦΕΚ Α΄ 84), κατοχυρώθηκε συνταγματικά ότι στην αρμοδιότητα του ΕλΣυν ανήκει πλέον η άσκηση του προληπτικού ελέγχου των συμβάσεων μεγάλης οικονομικής αξίας, στις οποίες αντισυμβαλλόμενος είναι το Δημόσιο ή άλλο νομικό πρόσωπο που εξομοιώνεται με το Δημόσιο από την άποψη αυτή, όπως νόμος ορίζει (Κάρκαλης, 2005, σ. 151).

³⁷Ν. 3852/2010 (ΦΕΚ Α΄87/7-6-2010) “Νέα Αρχιτεκτονική της Αυτοδιοίκησης και της Αποκεντρωμένης Διοίκησης-Πρόγραμμα Καλλικράτης”, άρθρο 278.

³⁸Για ποσά συμβάσεων από 200.000 έως 500.000ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.) υποβάλλονται στις υπηρεσίες επιτρόπων και άνω των 500.000 ευρώ (χωρίς Φ.Π.Α.), στα Κλιμάκια των δικαστικών σχηματισμών.

Για τις συμβάσεις του Δημοσίου, των Ν.Π.Δ.Δ. και των δημοσίων επιχειρήσεων ή οργανισμών, το όριο είναι 1 εκατ. ευρώ. Ειδικά για τις συγχρηματοδοτούμενες από την ΕΕ τα 5 εκατ. ευρώ. Η αύξηση αυτή των ορίων, έγινε για λόγους εξορθολογισμού και επιτάχυνσης των διαδικασιών απορρόφησης των Ευρωπαϊκών κονδυλίων (Καραθανασόπουλος, 2010, σ. 29-30).

Κατά τον χαρακτηρισμό του Γέροντα (2015, σ. 339-340), ο προσυμβατικός (*ex ante audit*) έλεγχος είναι «...πλήρης, καθολικός και αυτεπάγγελτος, έχει τα χαρακτηριστικά ελέγχου νομιμότητας με στοιχεία ουσιαστικής κρίσης και εκτείνεται στο σύνολο των επαγωγικών συλλογισμών της αναθέτουσας αρχής».

Αν ο έλεγχος δε διενεργηθεί, ακυρώνεται αυτοδίκαια η σύμβαση και δε «θεραπεύεται» εκ' των υστέρων³⁹. Αν αποβεί αρνητικός, δε συνάπτεται σύμβαση⁴⁰.

Ο εν λόγω έλεγχος μπορεί να διατρέχει ολόκληρη τη διαγωνιστική διαδικασία, μέχρι τη σύνταξη του σχεδίου σύμβασης, αλλά ασχολείται κυρίως με τα θέματα στα οποία έχει δώσει έμφαση η διοίκηση και σε ζητήματα που αποτέλεσαν αιτία ενστάσεων ή προσφυγών, όσων είχαν έννομο συμφέρον, ή λόγο διαφωνίας μεταξύ των μελών των επιτροπών αξιολόγησης του διαγωνισμού (Μαραγκού, 2017). Το ΕλΣυν αποφαίνεται αρνητικά μόνο εφ' όσον διαπιστωθεί «ουσιώδη νομική πλημμέλεια» των διοικητικών πράξεων της διαδικασίας και του σχεδίου σύμβασης, (Γέροντας, 2015), δηλαδή η μη τήρηση των κείμενων νομοθετικών διατάξεων που διέπουν τη διαδικασία ανάθεσης (Μαραγκού, 2017). Ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες αποτελούν η νόθευση του ελεύθερου και υγιούς ανταγωνισμού, η μη διασφάλιση της διαφάνειας της διαγωνιστικής διαδικασίας, του δημοσίου συμφέροντος, της προστασίας του περιβάλλοντος (Μαραγκού, 2017) καθώς και ορισμένες τυπικές πλημμέλειες⁴¹, εφ' όσον έχουν δυσμενείς επιπτώσεις σε τρίτους, με αποτέλεσμα να «κωλύεται» η υπογραφή της σύμβασης (Γέροντας, 2015, σ. 340). Τέτοια παραδείγματα αναφέρονται από τη νομολογία του ΕλΣυν η εκπρόθεσμη ή μη νόμιμη υποβολή των δικαιολογητικών του διαγωνισμού, η μη αναγραφή στη διακήρυξη υποχρεωτικών από το νόμο στοιχείων, η μη διενέργεια μελέτης περιβαλλοντικών επιπτώσεων κλπ⁴².

Από τα παραπάνω γίνεται κατανοητό ότι η φιλοσοφία του ελέγχου αυτού είναι να σταθεί στα σημαντικά ζητήματα νομιμότητας. Σύμφωνα με την προσέγγιση της TCE και τη θεωρία των συμβάσεων, οι «ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες» που αναφέρθηκαν είναι μόνο οι σοβαροί λόγοι που εμποδίζουν τη διενέργεια της συναλλαγής. Εκεί πρέπει να εστιάσουν το

³⁹ ΕλΣυν VITμ. 1263/2010, ΕλΣυν Ε'Κλιμ. 451/2010.

⁴⁰ ΕλΣυν, Πρακτ. 152/2002

⁴¹ Τυπικές είναι οι πλημμέλειες που σχετίζονται με θέματα εσωτερικής οργάνωσης και λειτουργίας του φορέα, χωρίς να επηρεάζουν αρνητικά τρίτους, συνιστούν μικρότερης βαρύτητας ζητήματα και δεν μπορούν να οδηγήσουν κατ' ανάγκη στην ακύρωση του διαγωνισμού ή στη μη υπογραφή της σύμβασης (Γέροντας κ.α., 2015, ΝΣΚ 634/2000 όπ. αναφ. στο Σολδάτος, 2008, σ. 360-361).

⁴² Ενδεικτικά Πρακτικά. Ζ' Κλιμ. 65/2003, Ε' Κλιμ. 40/2003. Τμ. Μειζ. Σύνθ. 2825/2011, 856,2012.

ενδιαφέρον τους οι ελεγχόμενοι φορείς, ώστε να αποφύγουν το ενδεχόμενο μη διενέργειας της συναλλαγής (σύναψη σύμβασης).

3.11 Κατασταλτικός έλεγχος λογαριασμών και απολογισμών : διαδικασία

Στο πλαίσιο του κατασταλτικού ελέγχου περιλαμβάνεται ο έλεγχος των λογαριασμών των δημοσίων υπολόγων, των απολογισμών των οργανισμών τοπικής αυτοδιοίκησης και των άλλων νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου, καθώς και των ειδικών λογαριασμών. Ασκείται από τις Υπηρεσίες Επιτρόπων του Κεντρικού ή των Περιφερειακών Υπηρεσιών του ΕλΣυν⁴³.

Ο *ex post* έλεγχος⁴⁴ διενεργείται σε ετήσια βάση, μετά το τέλος του οικονομικού έτους. Είναι δειγματοληπτικός, εκτός και αν κατά τη διεξαγωγή του εντοπιστούν λόγοι γενίκευσής του. Δύναται να είναι έκτακτος, γενικός, ειδικός ή θεματικός και αποσκοπεί στη διενέργεια ελέγχου νομιμότητας και κανονικότητας της διαχείρισης.

Όταν απαιτείται η αναπλήρωση ελλείψεων ή η διασάφηση των αμφιβολιών που δημιουργούνται κατά την επεξεργασία των λογαριασμών, συντάσσεται φύλλο μεταβολών και ελλείψεων (ΦΜΕ) που αποστέλλεται στον ελεγχόμενο. Ο αρμόδιος Επίτροπος του ΕλΣυν αποφαινεται για την ορθότητα ή μη των λογαριασμών και κηρύσσει με πράξη του τους λογαριασμούς ως «ορθώς έχοντες» ή «καταλογίζει τον υπόλογο» με το έλλειμμα ή βεβαιώνει σε πίστωση αυτού το τυχόν πλεόνασμα. Τα ποσά που καταλογίζονται εισπράττονται σύμφωνα με τις διατάξεις του Κώδικα Εισπράξεως Δημοσίων Εσόδων.⁴⁵

Οι πράξεις του ΕλΣυν, που εκδίδονται από τον αρμόδιο Επίτροπο και κοινοποιούνται στον υπόλογο είναι εκτελεστές. Κατά των πράξεων αυτών δεν επιτρέπεται η άσκηση προσφυγής στα άλλα δικαστήρια αλλά υπόκεινται σε αίτηση αναθεώρησης, που ασκείται είτε

⁴³N. 4129/13, Άρθρο 38

⁴⁴ Οι ειδικότεροι τομείς που ελέγχονται κατά τον *ex post* έλεγχο και υπαγορεύονται επίσης από το άρθρο 51 του ν. 4129/13 και τα ελεγκτικά πρότυπα του Διεθνούς Οργανισμού Ανωτάτων Ελεγκτικών Ιδρυμάτων (INTOSAI) μπορεί να είναι: «α) η τήρηση της αρχής της χρηστής δημοσιονομικής διαχείρισης, β) η ορθή τήρηση του κατά περίπτωση ισχύοντος λογιστικού ή διαχειριστικού συστήματος, σύμφωνα με τους κανόνες και τις αρχές που το διέπουν, γ) η τήρηση και ενημέρωση των λογαριασμών, ώστε να απεικονίζουν με ακρίβεια το περιεχόμενο των οικονομικών πράξεων και δημοσιονομικών ενεργειών, δ) η νόμιμη καταβολή του μεριδίου τυχόν συμμετοχής ενός ή περισσότερων Ο.Τ.Α. σε κάθε φύσεως νομικά πρόσωπα αυτών ή σε προγραμματικές συμβάσεις, ε) η νόμιμη λήψη δανείων, η παροχή εγγυήσεων και η τήρηση των όρων των σχετικών συμβάσεων, στ) η νόμιμη διαχείριση της κινητής και ακίνητης περιουσίας και ζ) η έγκαιρη και κανονική απόδοση των υπέρ τρίτων εισπραττόμενων νομίμων δικαιωμάτων και η είσπραξη και η διαχείριση των ανταποδοτικών τελών ή άλλων ειδικών εσόδων ή των εσόδων από δάνεια ή των βεβαιωθέντων εσόδων από οφειλές και πρόστιμα σε βάρος τρίτων».

⁴⁵N. 4129/13, Άρθρο 46

από τον Γενικό Επίτροπο της Επικρατείας σε αυτό είτε από τον υπόλογο ή τον εγγυητή του είτε αυτεπαγγέλτως από το ΕλΣυν.

3.12 Κριτικές μελετητών επί των τριών (κλασσικών) μορφών ελέγχου

Αξιολογώντας τον προσυμβατικό (*ex ante*) έλεγχο, οι Εφεντάκης και Κρέπης (2007, σ. 31) θεωρούν ότι θεσπίστηκε για να παρέχει μια «θεσμική εγγύηση διαφάνειας» που εξασφαλίζει ο ασκούμενος έλεγχος από ένα δικαστικό όργανο, όπως το ΕλΣυν. Το κενό στην έννομη τάξη, που κάλυψαν ο κοινός και ο συνταγματικός νομοθέτης, καθιερώνοντας αυτόν τον τύπο ελέγχου, δεν ήταν η ανάγκη δημιουργίας ενός ακόμη δικαστηρίου για να επιλύει τις προστριβές που προέκυπταν κατά τη σύναψη ή την εκτέλεση των δημοσίων συμβάσεων. Η αναγκαιότητα ήταν να δημιουργηθεί ένας μηχανισμός, που θα λειτουργούσε αποτρεπτικά - προληπτικά στις όποιες παθογένειες και φαινόμενα κακοδιαχείρισης στη συναλλακτική δραστηριότητα της δημόσιας διοίκησης, προστατεύοντας το δημόσιο συμφέρον.

Όσον αφορά στον προληπτικό (*contractual*) έλεγχο, αυτός χαρακτηρίζεται ως επίκαιρος, διότι πραγματοποιείται κατά τη φάση εντολής πληρωμής της δημόσιας δαπάνης, πριν την εκταμίευση (*a priori*) και σαφώς προλαμβάνει την καταβολή του δημοσίου χρήματος. Η βεβαίωση της νομιμότητας της δαπάνης κρίνεται ότι διασφαλίζει τις συναλλαγές. Θεωρείται και πιο αποτελεσματικός, διότι καθιστά ανενεργό το χρηματικό ένταλμα και αποτρέπεται η διενέργεια της πληρωμής (Γέροντας, 2005, σ. 205-6 & 217, Σαββαΐδου 2009, σ. 332-3). Ακόμη και σε περίπτωση αρνητικής κρίσης, μπορεί τελικά να εξοφληθεί η δαπάνη στο πλαίσιο του προληπτικού ελέγχου, είτε με δικαστική εντολή, (άσκηση αγωγής αποζημιώσεως του οφειλέτη, άσκηση αγωγής αποζημιώσεως υπέρ του Δημοσίου), είτε με την πολιτική απόφαση του Υπουργού που εκδίδεται από το Κοινοβούλιο.

Περνώντας στον κατασταλτικό (*ex post*) έλεγχο, ο Σαρμάς (2006, σ. 3-9) υποστηρίζει ότι έχει θετικό αντίκτυπο. Το γεγονός ότι πραγματοποιείται μετά την ταμειακή εξόφληση της δαπάνης θέτει τον «διατάκτη»⁴⁶ της «υπόλογο» των ενεργειών του. Κατ' αυτόν τον τρόπο

⁴⁶Ως «διατάκτης», σύμφωνα με την κείμενη νομοθεσία (ν. 4270/14, Άρθρο 65) είναι ο Υπουργός, ή κάθε άλλο όργανο του Φορέα της Γενικής Κυβέρνησης που λαμβάνει σύμφωνα με σχετική εξουσιοδότηση διάταξης νόμου, την ευθύνη διαχείρισης του προϋπολογισμού του φορέα του. Ως αποτέλεσμα της ευθύνης αυτής προβαίνει σε ανάληψη υποχρεώσεων σε βάρος των πιστώσεων του προϋπολογισμού του φορέα ευθύνης του, δηλαδή αποφασίζει για την πραγματοποίηση μιας δαπάνης εγγράφοντας τη σχετική πίστωση στον προϋπολογισμό, προσδιορίζει το αντικείμενό της, το ακριβές ποσό, το χρόνο εκτέλεσής της και διατάσσει την καταβολή της στο δικαιούχο.

μπορεί να λειτουργήσει αποτρεπτικά στην κακοδιαχείριση κατά την άσκηση των καθηκόντων του.

Ωστόσο άλλοι μελετητές εντοπίζουν σημαντικά αρνητικά στοιχεία που δεν σχετίζονται με τη φύση του *ex post* ελέγχου, αλλά με τα επιμέρους διαδικαστικά προβλήματα που ανακύπτουν στην εφαρμογή του. Αυτά αφορούν τόσο το χρόνο διενέργειάς του, όσο και τον τρόπο εφαρμογής των κυρωτικών συνεπειών του. Συγκεκριμένα, θεωρείται «ανεπίκαιρος» και «χρονικά απομακρυσμένος» (Μπάλτα, 2009, σελ 66), καθώς ασκείται μετά την εκπνοή ενός μεγάλου χρονικού διαστήματος από την πραγματοποίηση της δαπάνης (*a posteriori*). Επομένως, οι κυρωτικές συνέπειές του δεν μπορούν να συμβάλουν στην πρόληψη της μη νόμιμης δημοσιονομικής διαχείρισης (Γέροντας, 2005, σ. 205-6 & 217, Σαββαΐδου, 2009, σ. 332-3. Κοντόγεωργα, 2013, σ. 123). Επίσης, κρίνεται «αναποτελεσματικός» και μόνο σε ελάχιστες περιπτώσεις μπορεί να αποκατασταθούν οι ελλείψεις (Μπάλτα 2009, Κοντόγεωργα 2013). Συνήθως τα ελλείμματα που διαπιστώνονται και οι χρηματικές αξιώσεις που επιβάλλονται στους υπολόγους με τη μορφή καταλογισμού, για την αποκατάσταση των διαφορών αυτών, δεν καταλήγουν σε εισπράξεις στα δημόσια ταμεία. Παρατηρείται δηλαδή αδυναμία των υπολόγων να καταβάλλουν τα οφειλόμενα, ενώ τα αχρεωστήτως λαβόντα νομικά πρόσωπα, συμβαίνει συχνά να μην υπάρχουν πλέον σαν νομικές οντότητες, διότι έχουν εκκαθαριστεί.

Τέλος άλλοι μελετητές (Σαββαΐδου, 2009, σ. 332-3) χαρακτηρίζουν τον κατασταλτικό έλεγχο ως «ανεπιεική» καθώς, στο ενδεχόμενο θανάτου του υπολόγου, ο καταλογισμός επιβαρύνει τους κληρονόμους του. Στην περίπτωση δε που ο υπόλογος συνέπραξε, αποδεχόμενος μια ασήμαντη παρανομία, μπορεί να καταλογιστεί με ένα υπέρογκο ποσό, αυτό που αντιστοιχεί στο σύνολο της παράνομης εκταμίευσης (Μπάλτα 2009, σ. 66). Επίσης, κατά την άποψη του Cogliandro (2000), η αυστηρή εξέταση της νομιμότητας του *ex post* ελέγχου προκαλεί καθυστερήσεις στην παροχή των δημοσίων υπηρεσιών και εξασθενεί την ευθύνη των διοικητικών στελεχών. Ο τελευταίος επισημαίνει εμμέσως της ύπαρξη αυξημένων ΤC που σχετίζονται όμως με τον τρόπο που διενεργείται (γραφειοκρατικός) και όχι με τη φύση του *ex post* ελέγχου και το χρόνο που λαμβάνει χώρα.

Συγκρίνοντας τον προληπτικό και τον κατασταλτικό έλεγχο, διαπιστώνουμε ότι οι περισσότεροι ερευνητές συγκλίνουν υπέρ του προληπτικού, που χαρακτηρίζεται ως επίκαιρος και αποτελεσματικός και μέμφονται τον κατασταλτικό, ως χρονικά απομακρυσμένο και αναποτελεσματικό.

3.13 Εφαρμοζόμενοι μέθοδοι ελέγχου : Διεθνή εμπειρία

Ενδιαφέρον για την παρούσα μελέτη παρουσιάζει η γνώση και μια σύντομη αναφορά των μεθόδων ελέγχου που εφαρμόζονται από ανάλογους θεσμούς καθώς και οι σύγχρονες τάσεις που δημιουργούνται σχετικά με τις τεχνικές ελέγχου που αναπτύσσονται.

3.13.1 Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (ECA)

Χαρακτηριστικό παράδειγμα θεσμού ανάλογου με το ΕλΣυν είναι το Ευρωπαϊκό Ελεγκτικό Συνέδριο (*European Court of Auditors-ECA*). Αποτελεί ένα ανεξάρτητο όργανο εξωτερικού Ελέγχου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με έδρα το Λουξεμβούργο, με εκπροσώπηση από κάθε κράτος μέλος και προσωπικό 800 υπαλλήλους περίπου. Συστήθηκε το 1975, αντικαθιστώντας προϋπάρχοντες ελεγκτικούς μηχανισμούς, αλλά η συνθήκη του Μάαστριχτ (1992) αναβάθμισε το ρόλο του, εντάσσοντάς το στα πλήρη όργανα της Κοινότητας (Nugent σ. 344).

Το Ευρωπαϊκό ΕλΣυν ελέγχει την κανονική εκτέλεση του Γενικού Προϋπολογισμού της Ευρωπαϊκής Ένωσης και των Οργανισμών που ιδρύονται από αυτή. Οι λογαριασμοί καταρτίζονται από την «Επιτροπή» και στη συνέχεια διαβιβάζονται προς το «Συμβούλιο» το «Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο» και το *ECA*. Το τελευταίο ελέγχει την ορθότητα των εισπραχθέντων εσόδων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τη νομιμότητα και κανονικότητα των πραγματοποιηθέντων δαπανών και τη χρηστή δημοσιονομική διαχείριση των πόρων της Ευρωπαϊκής Ένωσης, εκ' μέρους των αρχών της (Nugent, 212, σ. 345-346). Στόχος είναι να εξασφαλιστεί ότι τα κεφάλαια της ΕΕ καταχωρούνται με ορθό τρόπο και εισπράττονται ή δαπανώνται με βάση τους ισχύοντες κανόνες και κανονισμούς, αποδεικνύοντας υπό το πρίσμα της οικονομικότητας τη μεγιστοποίηση της χρησιμότητάς τους (www.eca.europa.eu). Παράλληλα επικουρεί το Συμβούλιο και το Κοινοβούλιο, για να χορηγήσουν απαλλαγή στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, η οποία θεωρείται υπόλογη για την εκτέλεση του κοινοτικού προϋπολογισμού (Μαυρομμάτη, 2004).

Το Ευρωπαϊκό ΕλΣυν εφαρμόζει το σύστημα του *ex-post* δημοσιονομικού ελέγχου που εφαρμόζεται στην Ευρωπαϊκή Ένωση. Θα μπορούσε να παραλληλιστεί με τον «Κατασταλτικό» έλεγχο του Ελληνικού ΕλΣυν, ως προς το κριτήριο του χρόνου διεξαγωγής, χωρίς ωστόσο να περιλαμβάνει έλεγχο υπολόγων και χωρίς να περιορίζεται αποκλειστικά

στον έλεγχο νομιμότητας και κανονικότητας, αλλά να επεκτείνεται και στις πτυχές του ελέγχου της οικονομικότητας, αποτελεσματικότητας και αποδοτικότητας.

Σκοπός του ελέγχου αυτού δεν είναι να επαναλάβει τις διαδικασίες του εσωτερικού ελέγχου, αλλά να εκτιμήσει κυρίως το βαθμό στον οποίο εφαρμόζεται η «χρηστή δημοσιονομική διαχείριση» αξιολογώντας την ως προς τις έννοιες της οικονομικότητας, αποδοτικότητας και αποτελεσματικότητας. Για τον έλεγχό του βασίζεται τόσο στην εξέταση εγγράφων της επιτροπής, όσο και σε δικές του ανεξάρτητες έρευνες (Nugent, 2012, σ. 346). Τα αποτελέσματα των εργασιών του συμπεριλαμβάνονται στην ετήσια έκθεσή του, η οποία διαβιβάζεται στα υπόλοιπα όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης. Τέλος, υπάρχει και η γνωμοδοτική αρμοδιότητα του Ευρωπαϊκού ΕλΣυν και η υποβολή παρατηρήσεων για διάφορα θέματα.

Αποτιμώντας το Ευρωπαϊκό ΕλΣυν συνολικά μπορούμε να πούμε ότι με το έργο του συμβάλλει στη βελτίωση της Δημοσιονομικής Διαχείρισης της Ε.Ε. προάγοντας τη διαφάνεια και λογοδοσία και λειτουργώντας ως ανεξάρτητος θεματοφύλακας των οικονομικών συμφερόντων των πολιτών της ΕΕ (European Court of Auditors, 2018).

3.13.2 Άλλοι Εθνικοί Ελεγκτικοί Οργανισμοί (SAIs)

Τα τελευταία χρόνια ορισμένες χώρες εισήγαγαν σημαντικές αλλαγές στην αποστολή και τη λειτουργία των εθνικών ελεγκτικών συνεδρίων τους (SAIs).

Στην Ιρλανδία, από το 1993 δημιουργήθηκε νομική βάση για την καθιέρωση των ελέγχων επιδόσεων (PA) από το “Comptroller and Auditor General”. Στην Ιταλία, το 1994 θεσπίστηκε νέα νομοθεσία ελέγχου, που ενίσχυσε το ρόλο του “Corte dei Conti” (NOI, 2005). Ο έλεγχος δεν περιορίζεται μόνο στην πρόληψη παράνομων πράξεων που εκδίδονται από δημόσιες διοικήσεις, αλλά αποσκοπεί επίσης στην ανίχνευση ανωμαλιών και ασυνεπειών στη δημόσια διοίκηση και στην πρόταση διορθώσεων για τη βελτίωση των επιδόσεων. Η μεταρρύθμιση ξεκίνησε το 1990, και στη μελέτη του Cogliandro (2000), διαπιστώνεται ότι το νέο σύστημα συνέβαλε αποτελεσματικά στον ευρύτερο σχεδιασμό της μεταρρύθμισης της δημόσιας διοίκησης της Ιταλίας. Στο Βέλγιο το Ελεγκτικό Συνέδριο (Court of Audit) διεξάγει ελέγχους επιδόσεων (performance audits) από το 1998. Νομοθετικές αλλαγές πραγματοποιήθηκαν στον ελεγκτικό φορέα της Δανίας (Rigsrevisionen) το 1991 και 1996,

δίνοντας με έμφαση στην ανεξαρτησία του Γενικού Ελεγκτή με την απόκτηση περισσότερων δικαιωμάτων πρόσβασης σε λογαριασμούς και άλλα είδη πληροφοριών. Επίσης στη δεκαετία του '90, χώρες όπως η Ισπανία, η Πορτογαλία και η Φιλανδία εισήγαγαν νομοθετικές αλλαγές που ενισχύουν το ρόλο των *SAIs*.

Το νομοθετικό πλαίσιο στο οποίο θεμελιώνεται η λειτουργία των *SAIs*, το είδος των ελέγχων που διενεργούν των εκθέσεων που συντάσσουν αλλά και η αποτελεσματικότητά τους, ποικίλλουν, αντανakλώντας διαφορετικά συστήματα διακυβέρνησης και κυβερνητικές πολιτικές.

Οι καθιερωμένες μορφές ελέγχου, που εφαρμόζονται από τα *SAIs* της ΕΕ διακρίνονται σε *apriori* (*ex ante*), όπου το *SAI* εξουσιοδοτεί ή συμβουλεύει προκαταβολικά για τις δαπάνες, στο πλαίσιο της διαδικασίας δημοσιονομικού ελέγχου) και σε *ex post*, που περιλαμβάνουν:

(α) τον οικονομικό έλεγχο (*financial*), που ελέγχεται η ακρίβεια και η αξιοπιστία των οικονομικών καταστάσεων ενός οργανισμού,

(β) τον έλεγχο συμμόρφωσης (*compliance*), που αξιολογείται εάν τα έσοδα και οι δαπάνες της κυβέρνησης έχουν εγκριθεί και χρησιμοποιηθεί για εγκεκριμένους σκοπούς και εάν οι κυβερνητικές υπηρεσίες ή οι οργανισμοί έχουν συμμορφωθεί με τους νόμους και κανονισμούς, και

(γ) τον έλεγχο επιδόσεων (*PA-Performance Audit or Value-for-Money*), που εξετάζει κατά πόσο οι δαπάνες των δημοσίων προϋπολογισμών αξιοποιήθηκαν προς όφελος των φορολογούμενων πολιτών.

Οι έλεγχοί τους είναι αποτελεσματικοί όταν τα *ISAs* εναρμονίζονται με τα επαγγελματικά πρότυπα ελέγχου (*INTOSAI*) ή άλλα διεθνή επαγγελματικά λογιστικά όργανα (Stapenhurst & Titsworth, 2002, NAO, 2005). Τα εφαρμοζόμενα είδη ελέγχου αναλυτικά ανά *SAI*, παρατίθενται παρακάτω στον Πίνακα 2.

Πίνακας 2.2 - Εφαρμοζόμενα είδη ελέγχου αναλυτικά ανά ΣΑΙ της ΕΕ

9 Categories of work, by SAI				
	A priori audit	Judicial	Ex post audit Financial	Performance
Austria	–	–	✓	✓
Belgium	✓	✓	✓	✓
Cyprus	–	–	✓	✓
Czech Republic	–	–	✓	✓
Denmark	–	–	✓	✓
Estonia	–	–	✓	✓
Finland	–	–	✓	✓
France	–	✓	✓	✓
Germany	✓	–	✓	✓
Greece	✓	✓	✓	–
Hungary	–	–	✓	✓
Ireland	–	–	✓	✓
Italy	✓	✓	✓	✓
Latvia	–	–	✓	✓
Lithuania	–	–	✓	✓
Luxembourg	–	–	✓	✓
Malta	–	–	✓	✓
Netherlands	–	–	✓	✓
Poland	–	–	✓	✓
Portugal	✓	✓	✓	✓
Slovakia	–	–	✓	✓
Slovenia	–	–	✓	✓
Spain	–	✓	✓	✓
Sweden	–	–	✓	✓
United Kingdom	–	–	✓	✓
European Court of Auditors	–	–	✓	✓

Πηγή: NAO (2005). *State Audit in the European Union*.

Όπως φαίνεται, οι *ex ante* έλεγχοι εφαρμόζονται σε λίγες χώρες (Ελλάδα, Βέλγιο, Γερμανία, Ιταλία, Πορτογαλία), ενώ σύμφωνα με την έκθεση της NAO (2005), οι χώρες αυτές, τείνουν να τους περιορίσουν. Προς την κατεύθυνση αυτή ήταν και οι πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις στην Ελλάδα που σε πρώτη φάση περιόρισαν την ελεγκτέα ύλη του

προληπτικού ελέγχου και στη συνέχεια τον καταργούν, ενώ από την κατηγορία *ex ante* παραμένει να εφαρμόζεται ο προσυμβατικός. Οι *ex post* έλεγχοι εφαρμόζονται πλήρως, με τεχνικές διαφοροποιήσεις ανά κράτος μέλος.

Σημαντική επίσης είναι και η εικόνα των ελέγχων επιδόσεων (PA), που φαίνεται ότι το 2005 δεν είχαν ακόμη εφαρμοστεί στην Ελλάδα, εν συγκρίσει με τις άλλες χώρες της ΕΕ, που ήδη είχαν μακρά παράδοση σε αυτόν. Η εικόνα αυτή καταδεικνύει την ανάγκη εναρμόνισης της χώρας με τις υπόλοιπες της ΕΕ, βάζοντας τους PA ελέγχους σε εφαρμογή.

3.13.3 Σύγχρονες τάσεις στη μεθοδολογία ελέγχου

Βασικό χαρακτηριστικό της σύγχρονης μεθοδολογίας της ελεγκτικής αποτελεί η εφαρμογή τεχνικών ελέγχου, όπως η χρησιμοποίηση μεθόδων δειγματοληψίας, που οδηγούν στην εξαγωγή τεκμηριωμένων και ασφαλών συμπερασμάτων για το σύνολο. Έτσι γίνεται εξοικονόμηση χρόνου και πόρων, καθώς περιορίζεται η ελεγκτέα ύλη (Σαρμάς, 2006, σ.65). Αυτή η μεθοδολογία, σε συνδυασμό με τον έλεγχο συστημάτων και τη δημιουργία αξιοπιστίας επί των διαδικασιών εσωτερικού ελέγχου, μπορεί να περιορίσει τις ελεγχόμενες πράξεις, χωρίς να θιγεί η ακρίβεια των ελεγκτικών συμπερασμάτων (European Court of Auditors, 2010, σ. 13-14, 33- 35).

Τέτοιες τεχνικές ελέγχου, που συντελούν στην εξασφάλιση της αξιοπιστίας των υφιστάμενων συστημάτων εσωτερικού ελέγχου των οργανισμών, είναι ικανές να αυξήσουν την αποδοτικότητά τους, διότι βελτιώνουν τη σχέση κόστους/οφέλους, στον ίδιο το δημόσιο οργανισμό. Παράλληλα, η βελτίωση της σχέσης κόστους/οφέλους αφορά και στα κόστη συναλλαγών (TC) που συνδέονται με τη διενέργεια του ελέγχου από τον εξωτερικού ελεγκτή (ΕΛΣυν). Εφ' όσον έχει καθιερωθεί ένα οργανωμένο σύστημα εσωτερικού ελέγχου και κριθεί αξιόπιστο, ανάλογα περιορίζονται οι ελεγχόμενες πράξεις από τους εξωτερικούς ελεγκτές.

Όταν υπάρχει συντονισμός μεταξύ εσωτερικού και εξωτερικού ελεγκτή και μάλιστα όταν οι εσωτερικοί ελεγκτές συμβάλλουν στον εξωτερικό έλεγχο, παρέχεται περισσότερο αποδοτική και αποτελεσματική ελεγκτική κάλυψη. Η απόφαση να συμμετάσχουν οι εσωτερικοί ελεγκτές στον εξωτερικό έλεγχο μοιάζει με την κάθετη ολοκλήρωση ή *outsourcing*, κατά την οποία υπάρχει το γενικό δίλημμα “*make or buy*”, δηλαδή κάποιες υπηρεσίες ελέγχου να προμηθευτούν από την αγορά και κάποιες άλλες να παρέχονται στο πλαίσιο του φορέα, σε διακριτά όρια για την κάθε μία. Η βέλτιστη αναλογία εξαρτάται από

διάφορες παραμέτρους που επηρεάζουν τα κόστη συναλλαγών, όπως το είδος δαπανών, οι θεσμικές ρυθμίσεις, οι διαθέσιμοι πόροι κ.λπ. (Morrill & Morrill, 2003).

Έτσι εξοικονομούνται πόροι για το δημόσιο οργανισμό, που γίνεται περισσότερο αποτελεσματικός (μείωση TC) αλλά και πόροι που δαπανώνται για έλεγχο (μείωση TC ελέγχου ή TC μηχανισμών ελέγχου και επιβολής ΠΔ). Επίσης, όταν στις οικονομικές δραστηριότητες υπάρχουν τυποποιημένες διαδικασίες και ρόλοι που ενσωματώνουν δικλίδες ελέγχου, περιορίζονται τα προβλήματα ομορτισμού στις σχέσεις εντολέα – εντολοδόχου (π.χ. μεταξύ διοίκησης φορέα και διεύθυνσης προμηθειών/ή έργων).

Συνοψίζοντας, βλέποντας τα πλεονεκτήματα σε μια μακροοικονομική διάσταση, όταν οι θεσμοί των *SAIs* λειτουργούν αποτελεσματικά, μπορούν να ωφελήσουν την οικονομία ενός κράτους και συγκεκριμένα, σύμφωνα με τους Blume & Voigt (2011), επηρεάζουν θετικά με την εξής ακολουθία: (i) περιορίζοντας τις δημόσιες δαπάνες βελτιώνεται η δημοσιονομική πολιτική, και κατ' επέκταση το έλλειμμα. (ii) μειώνονται τα φαινόμενα διαφθοράς και αυξάνεται η κυβερνητική αποτελεσματικότητα (iii) βελτιώνεται η αποδοτικότητα των παραγωγικών συντελεστών που χρησιμοποιούνται στην οικονομία, κάνοντας ορθολογικότερη χρήση των πόρων.

3.14 Συμπεράσματα

Το ΕλΣυν αποτελεί έναν κρατικό θεσμό ελέγχου της δημόσιας διοίκησης. Υπό το πρίσμα της θεωρία αντιπροσώπευσης και της *TCE*, αποτελεί έναν ενδιάμεσο ρυθμιστικό φορέα (*regulator*) στη τριμερή δομή διακυβέρνησης του κρατικού μηχανισμού, με εντολέα το κράτος και εντολοδόχο τους δημόσιους φορείς που αναλαμβάνουν τομείς της κρατικής δραστηριότητας και υπόκεινται στον έλεγχό του. Ο ρόλος και η σημασία του ΕλΣυν γίνονται αντιληπτά αν εστιάσουμε στα προβλήματα της εν λόγω συναλλαγής-σύμβασης (λόγω ασυμμετρίας πληροφόρησης και εξειδικευμένων επενδύσεων των συμβαλλόμενων μερών), αλλά και στην ιδιαιτερότητα της συμβατικής σχέσης (εμπιστευτικότητα πληροφοριών, κυριαρχικές συναλλαγές). Το ΕλΣυν έρχεται να μετριάσει αυτά τα προβλήματα και να παράσχει την απαιτούμενη συμβατική διασφάλιση στον εντολέα-κράτος, διαμορφώνοντας κανόνες και ρυθμίσεις, ελέγχοντας τη συμμόρφωση των εντολοδόχων και καθορίζοντας κυρώσεις όπου χρειάζεται. Ωστόσο, το ΕλΣυν αποτελεί μέρος του κρατικού μηχανισμού και υπό αυτήν την έννοια η υβριδική δομή διακυβέρνησης που αναπτύσσεται βρίσκεται πιο κοντά στο δημόσιο (όσον αφορά στο σχήμα δομών διακυβέρνησης του Williamson) και εμπίπτει σε υψηλά διοικητικά κόστη συναλλαγών και μειωμένα κίνητρα.

Όσον αφορά τους διενεργούμενους ελέγχους, η καθιέρωση του προσυμβατικού (*ex ante*) ελέγχου, κρίνεται από τους μελετητές ότι είχε θετική επίδραση στη συναλλακτική δραστηριότητα της δημόσιας διοίκησης, διότι κάλυψε την αναγκαιότητα να δημιουργηθεί ένας μηχανισμός στην έννομη τάξη, που θα λειτουργεί αποτρεπτικά στις όποιες παθογένειες και φαινόμενα κακοδιαχείρισης, εξασφαλίζοντας τη νομιμότητα και προστασία του δημοσίου συμφέροντος. Από την ανάλυση των TC προέκυψε ότι έχει ακόμη ένα πλεονέκτημα, την επιείκεια. Αυτό συμβαίνει γιατί στη φιλοσοφία του *ex ante* ελέγχου είναι να σταθεί μόνο σε «ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες». Συνεπώς, η μη πραγματοποίηση της συναλλαγής συμβαίνει μόνο για σημαντικά ζητήματα νομιμότητας.

Περνώντας στους δυο άλλους κλασικούς ελέγχους που διενεργεί το ΕλΣυν, οι περισσότεροι μελετητές αναγνωρίζουν τη σημασία του προληπτικού (*contractual*), που χαρακτηρίζεται ως επίκαιρος και αποτελεσματικός και μέμφονται τον κατασταλτικό (*ex post*), ως χρονικά απομακρυσμένο και αναποτελεσματικό.

Η ενίσχυση του προσυμβατικού αλλά και των σύγχρονων μορφών ελέγχου, που βασίζονται σε διεθνώς δοκιμασμένες πρακτικές και πρότυπα εργασίας και έχουν δημιουργεί

εξειδικευμένα για το δημόσιο, στοχεύουν στη βελτίωση των εσωτερικών διαδικασιών των ελεγχόμενων οντοτήτων, στην ενίσχυση των συστημάτων εσωτερικού ελέγχου και στην καθιέρωση δικλίδων ελέγχου και πρόληψης λαθών. Τα μέτρα αυτά συντελούν ώστε να εντοπιστούν ή να αποτραπούν περισσότερα ζητήματα ασύμμετρης πληροφόρησης στις σχέσεις εντολέα-εντολοδόχου, καθώς, σε κάθε οργανισμό υπάρχουν επάλληλες σχέσεις αντιπροσώπευσης, σε διάφορα επίπεδα της ιεραρχίας, που προκαλούν αναποτελεσματικότητα. Παράλληλα, εξοικονομείται κόστος συναλλαγών (TC) τόσο για το δημόσιο οργανισμό, που γίνεται αποδοτικότερος, όσο και για τον ελεγκτή, γιατί οι λειτουργεί αποτρεπτικά των λαθών και περιορίζεται ο χρόνος ελέγχου.

Όταν οι θεσμοί των ΕΛΣυν (SAIs) δρουν αποτελεσματικά, μπορούν ωφελήσουν την οικονομία ενός κράτους, διότι περιορίζονται οι δημόσιες δαπάνες και τα φαινόμενα διαφθοράς, οι οικονομικοί πόροι αξιοποιούνται ορθολογικά, βελτιώνεται η αποδοτικότητα των παραγωγικών συντελεστών και γενικότερα η δημοσιονομική πολιτική. Με τον τρόπο αυτό δημιουργείται ένα αποτελεσματικότερο πλέγμα διαδικασιών εξασφάλισης της νομιμότητας και κατ' επέκταση, προστασίας του δημοσίου συμφέροντος.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 4. Διαδικασίες ελέγχου και κόστη συναλλαγής στις συμβάσεις του δημοσίου: η περίπτωση του ΕλΣυν.

4.1 Εισαγωγή

Στο προηγούμενο κεφάλαιο μελετήθηκε το ΕλΣυν ως ένας θεσμός ελέγχου στην τριμερή δομή διακυβέρνησης του κρατικού μηχανισμού. Έγινε επίσης αναφορά στους εθνικούς ελεγκτικούς θεσμούς των ευρωπαϊκών χωρών και στις σύγχρονες μεθόδους ελέγχου που εισάγουν και αναπόφευκτα επηρεάζουν και τα ελληνικά δεδομένα.

Το παρόν κεφάλαιο επιχειρεί να αναλύσει (σε όρους συναλλακτικού κόστους) τις διαδικασίες των τριών βασικών ελέγχων που διενεργεί το ΕλΣυν σε μια προσπάθεια να αποτιμήσει την αποτελεσματικότητά τους και να προτείνει πιθανές αλλαγές και βελτιώσεις. Το κεφάλαιο ξεκινά με μια ποσοτική καταγραφή του παραγόμενου έργου του ΕλΣυν για τα τελευταία έτη (2004-2014) στα οποία υπάρχουν αναλυτικά στοιχεία. Η άντληση των πληροφοριών γίνεται από τις αντίστοιχες ετήσιες εκθέσεις του ΕλΣυν και αφορούν την άσκηση των τριών μορφών ελέγχου που διενεργεί. Οι εκθέσεις αυτές στο πρώτο μέρος καταγράφουν ποσοτικά στοιχεία των πραγματοποιηθέντων ελέγχων ενώ στη συνέχεια υπάρχει λεπτομερής καταγραφή των περιπτώσεων που έτυχαν αρνητικής κρίσης και συνιστούν τη νομολογία του ΕλΣυν.

Στη βάση αυτή επιχειρείται μια συσχέτιση των επιμέρους ζητημάτων ελέγχου που προκύπτουν με το θεωρητικό μέρος της εργασίας. Έμφαση δίνεται στη διερεύνηση του μεγέθους του κόστους συναλλαγών σε κάθε φάση των ελέγχων. Όπως έχει ειπωθεί, τα κόστη αυτά αφορούν το κόστος παρακολούθησης και επιβολής των συμβατικών υποχρεώσεων, καθώς και το κόστος που συνεπάγεται η προστασία των δικαιωμάτων και η επιβολή των συμβατικών διατάξεων (Furubotn & Richter, 2005). Παράλληλα το κεφάλαιο συζητά και άλλα ζητήματα που η Νέα Θεσμική προσέγγιση αναδεικνύει ως σημαντικά για την κατανόηση των σχέσεων και των προβλημάτων που προκύπτουν σε σχεσιακές συμβάσεις και τριμερείς δομές διακυβέρνησης, όπως αυτή που εξετάζουμε εδώ.

Για παράδειγμα, όπως έχει ειπωθεί, η έννοια του ομορτισμού σε μια συναλλαγή (ή σχέση αντιπροσώπευσης) υπονοεί την ύπαρξη πρόθεσης των ατόμων να φερθούν ανέντιμα ή

να προκαλέσουν σύγχυση στα ζητήματα, ώστε να αποκομίσουν ίδιο όφελος (Williamson, 1975, Muris, 1980). Ερμηνεύοντας διασταλτικά την έννοια του ομορτισμού, μπορούμε να προσεγγίσουμε τα ζητήματα νομιμότητας που ελέγχει το ΕλΣυν (ελλείψεις, λάθη, παραβάσεις, κλπ.) αναφορικά με την πρόθεση και δυνατότητες των ελεγχόμενων να φερθούν ομορτιστικά. Στο ίδιο πλαίσιο εντοπίζονται ζητήματα ασύμμετρης πληροφόρησης (Jensen & Meckling, 1976). Το κάθε μέρος της συναλλαγής (ελεγκτής-ελεγχόμενος) έχει άλλη οπτική και διαφορετική πληροφόρηση για το αντικείμενο, ή δίνει διαφορετική ερμηνεία στις νομοθετικές διατάξεις που βρίσκουν εφαρμογή. Το ζήτημα δεν είναι απλά ότι ένα από τα δύο μέρη στη συναλλαγή μπορεί να αδικηθεί. Το μεγαλύτερο πρόβλημα έγκειται στη μη πραγματοποίηση της συναλλαγής (Williamson, 1985), που θα μπορούσε υπό άλλες συνθήκες να είναι επωφελής για όλους. Οι δαπάνες ή οι συμβάσεις που τελικά δεν πραγματοποιήθηκαν, σηματοδοτούν κόστη συναλλαγών (TC), χωρίς ανάλογο όφελος, και εν τέλει μείωση της αποτελεσματικότητας τόσο για το κράτος όσο και για την οικονομία συνολικά.

Το κεφάλαιο διαρθρώνεται ως εξής: η επόμενη ενότητα 4.2 εξετάζει τα συναλλακτικά κόστη που συνδέονται με τον προληπτικό (*contractual*) έλεγχο και οι ενότητες 4.3. και 4.4. τον προσυμβατικό (*ex ante*) και κατασταλτικό (*ex post*), αντίστοιχα. Παρατίθενται σε πίνακες τα ποσοτικά δεδομένα που αντλήθηκαν από τις ετήσιες εκθέσεις του ΕλΣυν, γίνεται διαγραμματική απεικόνιση και σχολιασμός, σε όρους TCE. Στο τέλος της ενότητας του προσυμβατικού καταγράφονται από τις ετήσιες εκθέσεις παραδείγματα προβλημάτων που συνιστούν τη Νομολογία του ΕλΣυν ενώ για τον κατασταλτικό ορισμένα οργανωτικά ζητήματα, που επηρεάζουν την ομαλή διεξαγωγή του. Η κάθε ενότητα καταλήγει με το επίμετρο. Στην ενότητα 4.5 καταγράφονται τα συμπεράσματα από τη μελέτη στα κόστη συναλλαγών που συνδέονται με τις συμβάσεις του δημοσίου κατά τις τρεις διαδικασίες ελέγχου.

4.2 Προληπτικός Έλεγχος

Τα στοιχεία που αντλήθηκαν για τις ανάγκες της συγκεκριμένης ενότητας αφορούν τα υποβληθέντα στις Υπηρεσίες Επιτρόπων του Ελεγκτικού Συνεδρίου Χρηματικά Εντάλματα Πληρωμής (ΧΕ), για τον Προληπτικό (*contractual*) έλεγχο των δαπανών⁴⁷.

⁴⁷Οι δαπάνες αυτές βαρύνουν τον προϋπολογισμό του Κράτους (τακτικό και δημοσίων επενδύσεων), των νομικών προσώπων δημοσίου δικαίου (ν.π.δ.δ.), των ειδικών λογαριασμών και των οργανισμών τοπικής

4.2.1 Μεθοδολογία

Η μέθοδος που εφαρμόστηκε ξεκινά με τη συλλογή των δεδομένων από τις ετήσιες εκθέσεις του ΕλΣυν των ετών 2004 – 2014. Ταξινομήθηκαν και καταγράφηκαν ανά έτος τα ελεγχθέντα ΧΕ, τα επιστραφέντα λόγω προβλημάτων νομιμότητας ΧΕ και τα τελικώς απορριφθέντα κρινόμενα ως μη νόμιμα ΧΕ από τους δικαστικούς σχηματισμούς του ΕλΣυν. Τα δεδομένα είναι διαθέσιμα σε ποσότητες ΧΕ με τις αντίστοιχες αξίες, σε πλήρη ανάλυση που φθάνει τα δις ευρώ.

Για λόγους καλύτερης κατανόησης των πληροφοριών καταρτίστηκε ο πίνακας που ακολουθεί, με τις ποσότητες και αξίες στρογγυλοποιημένες (σε χιλ. ή εκατ.). Προστέθηκαν ακόμη τρία πεδία, που προσδιορίζουν τις μέσες αξίες ανά έτος, τις ποσοστιαίες αναλογίες των σημαντικών μεγεθών ως προς μια τιμή βάσης (επιστραφέντα/ελεγχθέντα και μη νόμιμα/ελεγχθέντα) και το μέσο όρο (μ.ο.) της ενδεκαετίας για κάθε στήλη. Τα δεδομένα του πίνακα χρησιμοποιήθηκαν για να γίνει διαγραμματική απεικόνιση των κυριότερων συσχετισμών, ώστε να είναι ευχερής η παρακολούθηση της διαχρονικής εξέλιξης. Έγινε αποτύπωση της γενικής εικόνας για το διάστημα αυτό, διερευνήθηκαν οι βασικές αποκλίσεις, και οι τάσεις που διαφαίνονται. Τα αποτελέσματα της εργασίας ερμηνεύτηκαν με έννοιες της προσέγγισης TCE.

αυτοδιοικήσεως (ο.τ.α.) α' και β' βαθμού. Εξαιρούνται οι σταθερές και «περιοδικού χαρακτήρα» δαπάνες που πληρώνονται απευθείας από τις Δ.Ο.Υ., από Τράπεζες ή με ειδική υπουργική απόφαση και ελέγχονται τελικώς κατασταλτικά.

Πίνακας 4.1 - Προληπτικός έλεγχος ΧΕ 2004 – 2014

	Ελεγχθέντα ΧΕ			Επιστραφέντα ΧΕ					Απορριφθέντα ΧΕ		
Έτος	Ποσότητα (χιλ.)	Συνολική Αξία (δισ. Ευρώ)	Μέση Αξία (χιλ. Ευρώ)	Ποσότητα (χιλ.)	Συνολική Αξία (εκ. Ευρώ)	Μέση Αξία (χιλ. Ευρώ)	Ποσότητα % επί ελεγχθέντων	Αξία % επί ελεγχθέντων	Συνολική Αξία (εκ. Ευρώ)	Αξία % επί ελεγχθέντων	Αξία % επί επιστρεφόμενων
2004	1.276	81	63	5,77	85	15	0,45%	0,11%	31	0,04%	36%
2005	953	79	83	7,81	115	15	0,82%	0,15%	49	0,06%	42%
2006	1.991	63	32	12,51	437	35	0,63%	0,70%	329	0,52%	75%
2007	2.032	93	46	12,86	275	21	0,63%	0,30%	72	0,08%	26%
2008	1.962	132	67	11,96	214	18	0,61%	0,16%	106	0,08%	50%
2009	2.012	141	70	14,95	771	52	0,74%	0,55%	658	0,47%	85%
2010	1.985	122	62	19,04	346	18	0,96%	0,28%	146	0,12%	42%
2011	1.642	146	89	19,18	271	14	1,17%	0,19%	135	0,09%	50%
2012	453	182	402	11,01	297	27	2,43%	0,16%	175	0,10%	59%
2013	464	139	299	10,22	576	56	2,20%	0,42%	197	0,14%	34%
2014	415	216	521	10,09	582	58	2,43%	0,27%	96	0,04%	16%
μ.ο.	1.381	127	158	12,31	361	30	1,19%	0,30%	181	0,14%	50%

Πηγή: Ιδία Επεξεργασία

Από τη μελέτη του παραπάνω πίνακα προκύπτει ότι στο διάστημα αυτό υποβλήθηκαν κατά μέσο όρο 1.381 χιλ. ΧΕ ανά έτος, αντίστοιχης αξίας 127 δις ευρώ. Η μέση τιμή ανά ΧΕ είναι ανοδική. Από 63 χιλ. ευρώ το 2004, εμφανίζει τη μεγαλύτερη αύξηση το 2012, που υπερβαίνει τις 400 χιλ. ευρώ. Αντίστοιχα, οι ποσότητες περιορίζονται σημαντικά από το 2012 και μετά. Αυτό είναι απόρροια της εφαρμογής του π.δ. 136⁴⁸, όπου μειώθηκαν αριθμητικά τα ΧΕ που υποβάλλονταν για έλεγχο στα μεγαλύτερα ποσά (κατώτατο όριο 5.000 έως 30.000 ευρώ, ανάλογα το φορέα και μόνο στο πρώτο ΧΕ κάθε σύμβασης).

4.2.2 Συναλλακτικά κόστη και προβλήματα προληπτικού ελέγχου

Από αυτά, το 1,2% των ΧΕ συνολικής αξίας 361 εκατ. ευρώ (μέσης αξίας ανά ΧΕ 30 χιλ. ευρώ) επιστράφηκαν αθεώρητα στις υπηρεσίες που τα εξέδωσαν, λόγω ελλείψεων στα επισυναπτόμενα δικαιολογητικά, λαθών, δημοσιολογιστικών παραβάσεων κλπ. Μετά το 2012 η αναλογία των επιστραφέντων είναι διπλάσια της μέσης (2,4%). Καθώς ο έλεγχος αφορά συμβάσεις (συναλλαγές σε όρους TCE) που έχουν υπογραφεί αλλά δεν έχουν εκτελεστεί, όταν ένα ΧΕ δε θεωρείται, συνεπάγεται ότι προσωρινά αναβάλλεται η συναλλαγή, προσθέτοντας επιπλέον TC για τον ελεγκτή (και το κράτος-εντολέα γενικότερα), γιατί ακολουθούν και άλλα στάδια, για να καταλήξει στην εκδίκαση της διαφωνίας στα κλιμάκια. Το ίδιο συμβαίνει και για τον ελεγχόμενο. Η (πιθανά προσωρινή) παύση της συναλλαγής στο σκέλος της πληρωμής, δημιουργεί επιπλέον TC (διοίκησης). Φυσικά, TC έχουν ήδη δημιουργηθεί σωρευτικά από όλα τα προηγούμενα στάδια διεξαγωγής της διαγωνιστικής διαδικασίας, και πλέον, η δημόσια σύμβαση βρίσκεται στο τελευταίο στάδιο της συναλλαγής, όπου το προϊόν έχει παραδοθεί (ή η υπηρεσία έχει παρασχεθεί) και μένει μόνο η εξόφληση του προμηθευτή. Αντιλαμβανόμαστε λοιπόν ότι τα TC που δημιουργούνται (και ο ενδεχόμενος κίνδυνος ματαίωσης της σύμβασης) μετακυλούν έτσι και στον προμηθευτή αλλά και σε όλο το κύκλωμα της οικονομίας με το οποίο αυτός συνδέεται μέσω συμβάσεων (για την παραγωγή του συγκεκριμένου αγαθού).

Στη συνέχεια του ελέγχου, καθώς μέρος των επιστραφέντων ΧΕ ακυρώνεται από το φορέα, ματαιώνεται και η συναλλαγή, κατά το σκέλος της πληρωμής. Ένα μέρος των ΧΕ επανυποβάλλονται διορθωμένα, μετά τις υποδείξεις του ΕΛΣυν, και θεωρούνται με το ίδιο ή μικρότερο ποσό (ολοκληρώνεται η συναλλαγή/δαπάνη αλλά προσauξάνει το TC). Τα υπόλοιπα ΧΕ καταλήγουν στα αρμόδια Κλιμάκια του Προληπτικού ελέγχου των Τμημάτων

⁴⁸Π.Δ. 136/2011 (ΦΕΚ Α' 267/31.12.2011), με ισχύ από 1.1.2012. Εκτενέστερη αναφορά στο κεφάλαιο 3.

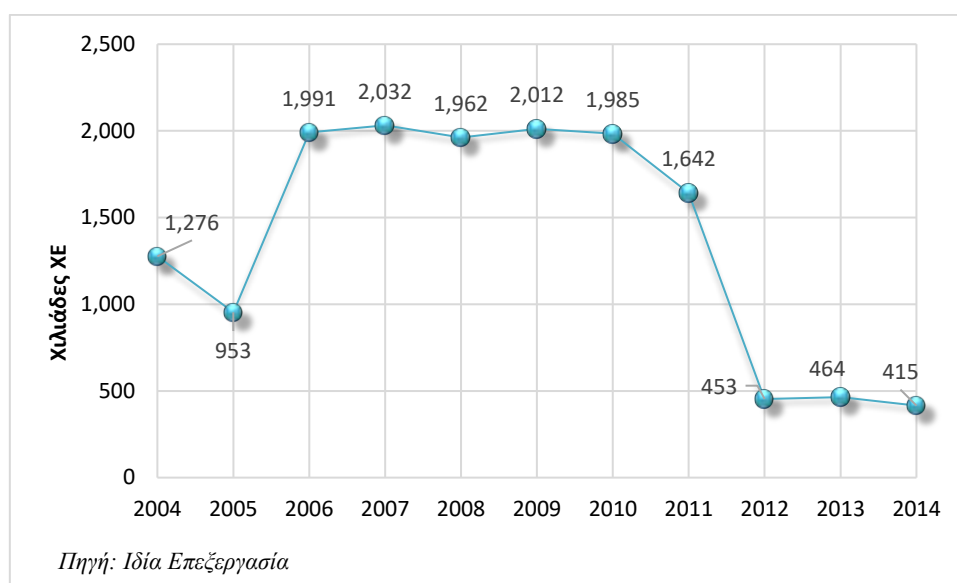
του ΕλΣυν, για την εκδίκαση της σχετικής διαφωνίας (αναβάλλεται η δαπάνη με πρόσθετο TC). Τελικώς, παρακολουθώντας το μέσο όρο της εντεκαετίας συνάγεται ότι το διάστημα αυτό πληρωμές ΧΕ μέσης αξίας 181 χιλ. ευρώ, κρίθηκαν μη νόμιμες, δηλαδή ματαιώνεται οριστικά η δαπάνη/συναλλαγή, αντιπροσωπεύοντας το 0,14% της αξίας των εκδοθέντων.

Πρέπει να σημειωθεί εδώ ότι το ποσό των πληρωμών που ματαιώθηκαν από το έλεγχο είναι σαφώς υψηλότερο, διότι, όπως αναφέρεται σχετικά και στις ετήσιες εκθέσεις του ΕλΣυν, αρκετές από τις δαπάνες που κρίθηκαν οριστικά ως «μη νόμιμες» ήταν επαναλαμβανόμενες (μισθοδοσία, ανάλογες παροχές και αμοιβές πάγιου χαρακτήρα κλπ) με συνέπεια να έχει πολλαπλασιαστικές επιδράσεις τόσο στο ίδιο έτος, όσο και στα επόμενα. Αυτό, μπορεί να θεωρηθεί και αδυναμία της παρούσας μελέτης, διότι στο ζήτημα αυτό, δεν είμαστε σε θέση να εκτιμήσουμε το συνολικό ποσό απώλειας συναλλαγών.

Αδυναμία επίσης υπάρχει και στον ακριβή προσδιορισμό των πληρωμών/συναλλαγών που ματαιώθηκαν από 1.1.2012 και μετά, όταν τέθηκαν σε εφαρμογή τα κριτήρια του π.δ. 136. Εκτιμάται ότι είναι σαφώς υψηλότερο από αυτό που αποτυπώνεται στις αντίστοιχες ετήσιες εκθέσεις. Αυτό συμβαίνει διότι από 1.1.2012 ελέγχεται μόνο το πρώτο ΧΕ μιας σύμβασης και όχι ολόκληρη η σύμβαση. Αντίστοιχα, στην ετήσια έκθεση, καταγράφεται η αξία του πρώτου ΧΕ εντάλματος της σύμβασης, που ελέγχθηκε και ματαιώθηκε η πληρωμή του και όχι ολόκληρης της σύμβασης στην οποία ανήκει και ενδεχομένως ακυρώνεται μαζί του (εξαρτάται από την αιτία μη νομιμότητας που εντοπίστηκε).

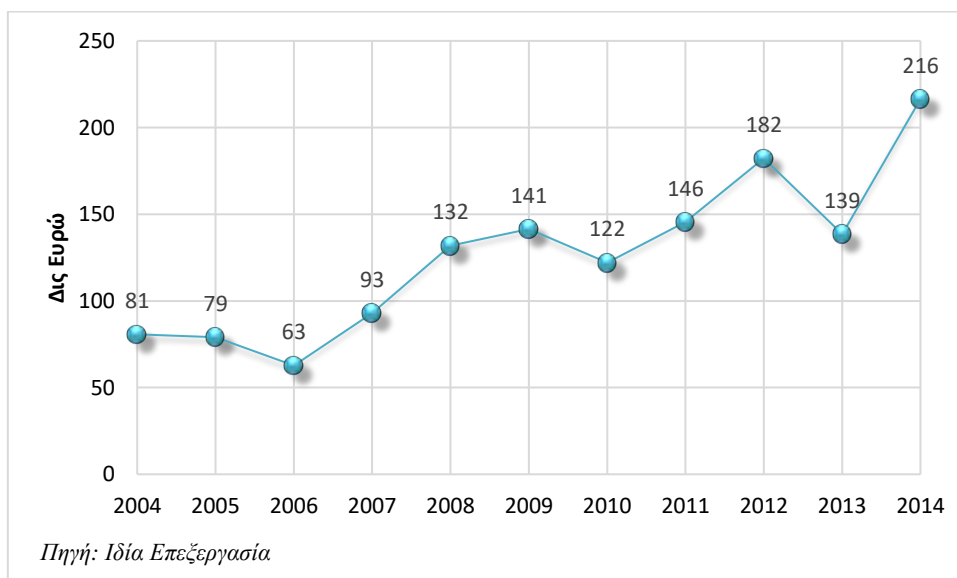
Οι ανωτέρω παρατηρήσεις επιβεβαιώνονται και στη διαγραμματική απεικόνιση των δεδομένων που ακολουθεί, όπου αναλύεται η διαχρονική εξέλιξη και η γενικότερη τάση που διαφαίνεται.

Διάγραμμα 4.1 - Ποσότητα ελεγχθέντων ΧΕ ανά έτος



Όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 4.1, την πενταετία 2006 – 2011 ο αριθμός των ελεγχθέντων ΧΕ φθάνει στο μέγιστο των 2 εκατ. περίπου (μ.ο. 1.381) και από το 2012 μειώνεται σημαντικά, διότι τέθηκαν σε εφαρμογή τα όρια του π.δ.136/2011 και περιορίστηκαν οι ποσότητες. Στο επόμενο χρονικό διάστημα 2012-2014 σταθεροποιείται κοντά στις 450 χιλιάδες ΧΕ.

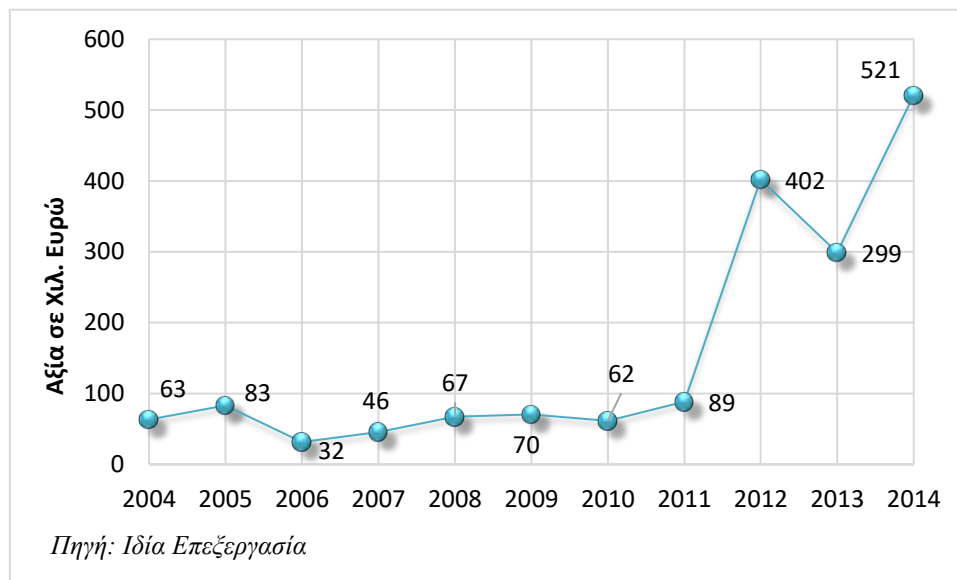
Διάγραμμα 4.2 - Συνολική αξία ελεγχθέντων ΧΕ ανά έτος



Από το Διάγραμμα 4.2 προκύπτει ότι η συνολική αξία των ελεγχθέντων ΧΕ έχει ελάχιστο στο έτος 2006 τα 63 εκατ. και μέγιστο στο έτος 2014, τα 216 εκατ. με μέση τιμή τα

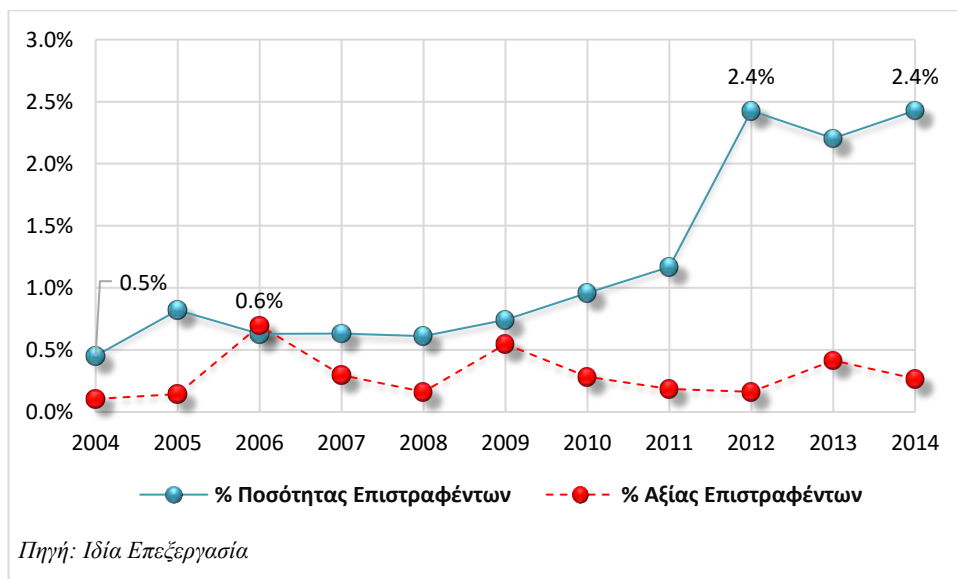
127 εκατ. περίπου. Αναδεικνύεται δηλαδή ότι, μετά το 2012 παρά τη μείωση των ποσοτήτων (λόγω π.δ.136), παρέμειναν στον προληπτικό έλεγχο δαπάνες σημαντικής αξίας.

Διάγραμμα 4.3 - Μέση αξία ελεγχθέντων ΧΕ ανά έτος



Το ίδιο επιβεβαιώνεται και στο Διάγραμμα 4.3. Ενώ η μέση τιμή ΧΕ σε επίπεδο 11ετίας ανέρχεται στις 157,5 χιλ. ευρώ, με ελάχιστο τις 32 χιλ. στο 2006, μετά το 2011 παρουσιάζει σημαντική αύξηση και φθάνει τη μέγιστη τιμή το 2014, στα 521 χιλ. ευρώ.

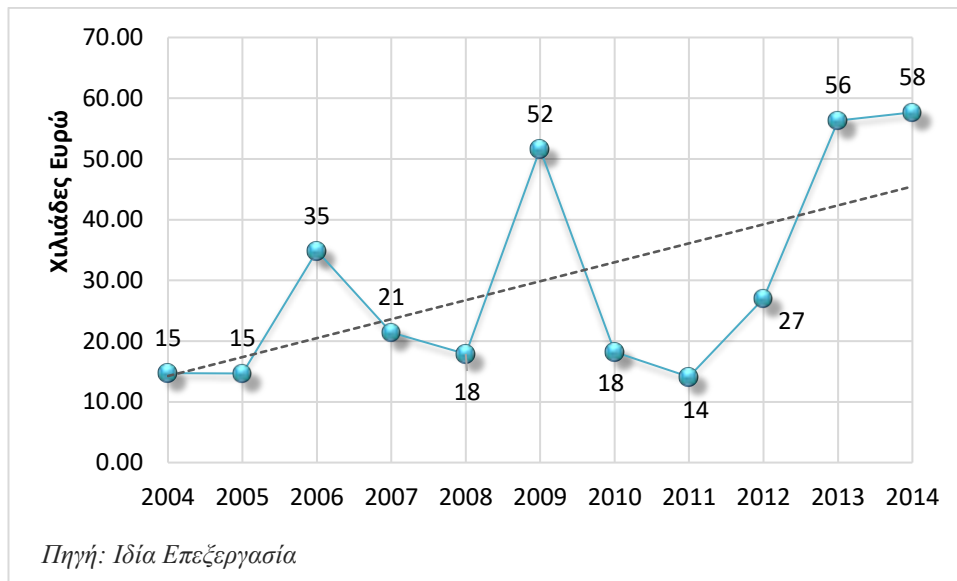
Διάγραμμα 4.4 - Ποσοστό επιστραφέντων ΧΕ επί των ελεγχθέντων ανά έτος



Στο Διάγραμμα 4.4, με τη χρήση δύο απλοποιημένων δεικτών, απεικονίζεται η αναλογία επιστραφέντων ΧΕ, σε σχέση με τα συνολικά ελεγχθέντα, σε ποσότητα και αξία. Επιχειρείται δηλαδή να καταγραφεί το ποσοστό των συμβάσεων που μετά τον έλεγχο δεν ολοκληρώθηκε, επειδή κρίθηκε μη νόμιμο. Η μέση αναλογία επιστραφέντων, ως προς την ποσότητα είναι 1,2% (με μέγιστο το 2,4%, έτη 2012, 2014) και ως προς την αξία, είναι 0,3%, ενώ γενικότερα, κινείται σε τιμές κάτω του 0,5%. Παρατηρούμε γενικά μια αύξηση του όγκου των επιστραφέντων (ως ποσοστό των ελεγχθέντων) από το 2008 και μετά, κάτι που μαρτυρά αύξηση των TC για όλους τους παίκτες του συστήματος (κράτος-ΕλΣυν, δημόσιοι φορείς, προμηθευτές). Ωστόσο τα μεγέθη είναι σχετικά μικρά. Τα χαμηλά ποσοστά επιστραφέντων, επί συνόλου ΧΕ και η ταυτόχρονα μικρή τους αξία, καταδεικνύουν το βαθμό συμμόρφωσης των ελεγχόμενων φορέων με την κείμενη νομοθεσία και γενικότερα τις διατάξεις της δημοσιονομικής διαχείρισης.

Σε έννοιες TCE, η παρατήρηση αυτή ερμηνεύεται ως μια τάση να περιορίζονται τα κόστη συναλλαγών που αφορούν τη διαδικασία ελέγχου. Είναι οικονομικά αποδοτικότερο και επιθυμητό και από τα δύο μέρη (ελεγκτή-ελεγχόμενο), η συναλλαγή του ελέγχου να ολοκληρώνεται αμέσως, δηλαδή να ακολουθεί η θεώρησή τους. Οποιαδήποτε χρονική μετάθεση της έγκρισής τους, με την επιστροφή τους, δημιουργεί επιπρόσθετο κόστος συναλλαγής. Για όσα ΧΕ δεν εγκριθούν από την αρχή και επιστραφούν αθεώρητα, ακόμα κι αν δεν απορριφθούν από την κρίση των δικαστικών σχηματισμών (Κλιμακίων και Τμημάτων) του ΕλΣυν, έχουν δημιουργήσει επιπρόσθετα κόστη ελέγχου και κατ' επέκταση TC, όπως ήδη αναπτύχθηκε.

Διάγραμμα 4.5- Μέση αξία επιστραφέντων ΧΕ, ανά έτος



Η μέση αξία ανά ΧΕ που επιστράφηκε αθεώρητο, όπως φαίνεται στο Διάγραμμα 4.5, εμφανίζεται τα τελευταία χρόνια υψηλότερη από το μέσο όρο που είναι 30 χιλ. ευρώ, απόρροια και πάλι της εφαρμογής του π.δ. 136, που «φιλτράρει» τα μεγαλύτερα ΧΕ. Όπως ήδη αναδείχθηκε και στο Διάγραμμα 4.4, η αξία των επιστραφέντων ΧΕ (ως προς τα ελεγχθέντα) φαίνεται ότι περιορίζεται με την πάροδο των ετών (με εξαίρεση το 2013). Αυτό σημαίνει (πιθανά) μειωμένα TC για τους προμηθευτές, αλλά όχι απαραίτητα και για το δημόσιο (TC ελέγχου), καθώς ο αριθμός των επιστραφέντων (και άρα αναλογικά όσων ΧΕ ελέγχθηκαν) αυξάνεται. Άλλωστε, η αύξηση της αξίας ενός ΧΕ δεν προκαλεί ανάλογη αύξηση στα TC ελέγχου. Ακόμη και αν υποθεθεί ότι θα υπάρξει αύξηση TC, λόγω βαθμού δυσκολίας, δεν αποδεικνύεται ότι θα είναι απαραίτητα αναλογική.

Η μετάβαση στο τελευταίο στάδιο εκδίκασης των διαφωνιών στους αρμόδιους δικαστικούς σχηματισμούς του ΕΛΣυν (Τμήματα / Κλιμάκια) συνεπάγεται την επιβάρυνση της «συναλλαγής» με επιπλέον TC (σε κάθε εμπλεκόμενο παίκτη). Στη θετική της έκβαση το κέρδος είναι ότι τελικά πραγματοποιείται η συναλλαγή (εξόφληση) παρά τα αυξημένα κόστη (TC) που τελικά προκύπτουν. Φυσικά το ζητούμενο εδώ είναι πως μπορούμε να μειώσουμε τα κόστη αυτά διευκολύνοντας τις συναλλαγές ενώ παράλληλα μεγιστοποιούμε τα οφέλη του δημοσίου (κράτους-εντολέα).

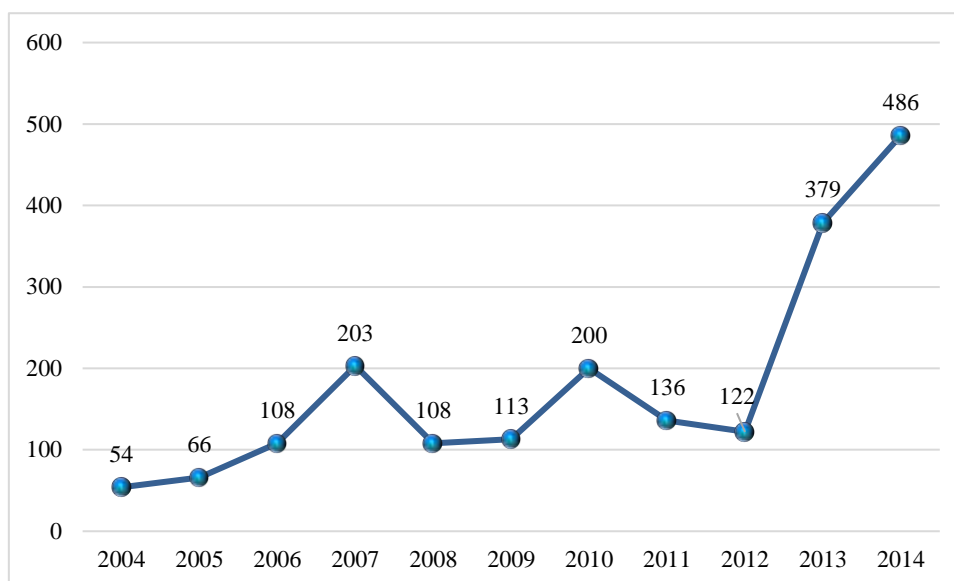
Διάγραμμα 4.6 - Αξία επιστραφέντων και απορριφθέντων ΧΕ ως ποσοστό των ελεγχθέντων



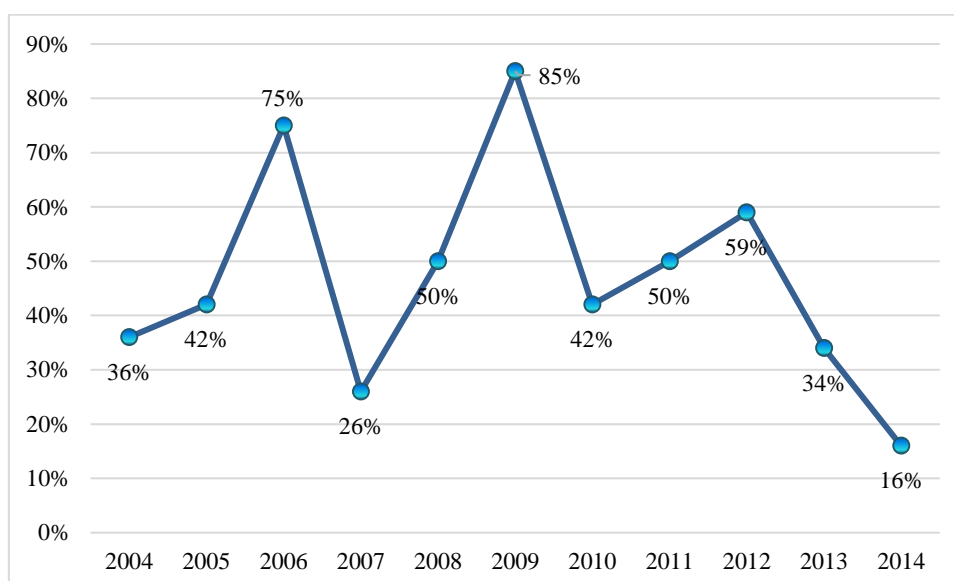
Πηγή: Ιδία Επεξεργασία

Η κατάληξη των εκκρεμών ΧΕ απεικονίζεται στο Διάγραμμα 4.6, όπου συγκρίνεται η οριστική έκβαση σε σχέση με το προηγούμενο στάδιο. Η μέση αξία των τελικώς απορριφθέντων ΧΕ για την περίοδο που εξετάζουμε είναι 0,14%, αναδεικνύοντας ότι ένα μικρό ποσοστό των συμβάσεων (σε όρους αξίας) τελικά απορρίπτονται και η εικόνα φαίνεται βελτιούμενη στα τελευταία χρόνια (φτάνοντας το 0,04% το 2014). Η διαφορά των δυο γραμμών απεικονίζει (σε όρους ποσοστιαίας αξίας) συμβάσεις που παραπέμφθηκαν σε έλεγχο, προφανώς λόγω προβλημάτων νομιμότητας, αλλά χωρίς στην ουσία να υπάρχουν πραγματικοί λόγοι που να επιτρέπουν την κατάργηση της σύμβασης και την ματαίωση της συναλλαγής. Αφορά δηλαδή σε ένα βαθμό κόστη ελέγχου (TC) που θα μπορούσαν να έχουν αποφευχθεί αν το σύστημα λειτουργούσε πιο αποτελεσματικά. Η διαφορά αυτή για την περίοδο που εξετάζουμε είναι κατά μέσο όρο της τάξης των 180 εκατ. ευρώ (0,14% της αξίας των ελεγχθέντων) (βλέπε Διάγραμμα 4.7) με μια τάση αύξησης τα τελευταία δυο χρόνια, κάτι που υποδηλώνει αύξηση των περιττών διοικητικών κοστών (TC) και μείωση της αποτελεσματικότητας του συστήματος.

Διάγραμμα 4.7 - Αξία επιστραφέντων ΧΕ που τελικά ήταν νόμιμα (σε εκατ. ευρώ)



Διάγραμμα 4.8 - Αξία απορριφθέντων ΧΕ ως ποσοστό των επιστραφέντων



Τέλος το Διάγραμμα 4.8 παρουσιάζει σε όρους αξίας το μέγεθος των απορριφθέντων συμβάσεων, σε σχέση με αυτά που είχαν αρχικά παραπεμφθεί, αναδεικνύοντας μια άλλη διάσταση της αποτελεσματικότητας του συστήματος, αυτή τη φορά όσον αφορά τους δικαστικούς σχηματισμούς του ΕλΣυν. Αν και ο μέσος όρος της εντεκαετίας είναι 50%, παρατηρούμε μια σημαντική τάση μείωσης κατά την τελευταία περίοδο (φτάνοντας το 16% στο 2014), κάτι που υποδηλώνει αύξηση της αποτελεσματικότητας των δικαστικών κλιμακίων του ΕλΣυν.

4.2.3 Επίμετρο

Συνοψίζοντας, φαίνεται αρχικά ότι ο προληπτικός έλεγχος διαχρονικά επιτυγχάνει την «πρόληψη» της ανομίας λειτουργώντας «προληπτικά» - αποτρεπτικά. Αυτό αποδεικνύουν και τα χαμηλά ποσοστά κριθέντων μη νόμιμων δαπανών. Αυτό συμπίπτει και με τις απόψεις μελετητών που τον χαρακτηρίζουν επίκαιρο και αποτελεσματικό (Γέροντας, 2005, Σαββαΐδου, 2009) και έχουν καταγραφεί στο προηγούμενο κεφάλαιο.

Εξετάζοντάς βαθύτερα τον προληπτικό έλεγχο ωστόσο (μέσω της προσέγγισης TCE), αποκαλύπτεται το βασικό του μειονέκτημα, που είναι η χρονική στιγμή που λαμβάνει χώρα. Εκτιμούμε ότι ο έλεγχος τοποθετείται χρονικά αργά, καθώς έπεται ολόκληρης της διαδικασίας ανάθεσης μια δημόσιας σύμβασης. Η διαδικασία αυτή περιλαμβάνει τη δημοσιονομική δέσμευση της πίστωσης, τη σύνταξη και δημοσίευση της προκήρυξης, τη διεξαγωγή του διαγωνισμού με την παραλαβή των προσφορών και την εξέτασή τους από την επιτροπή αξιολόγησης του διαγωνισμού, την κατακύρωση στον ανάδοχο, τη σύναψη σύμβασης με αυτόν, ακόμη και την τιμολόγηση και παραλαβή του αγαθού. Καλείται δηλαδή να παρεμβληθεί και να εγκρίνει το τελευταίο στάδιο της συναλλαγής, που είναι η πληρωμή. Φθάνοντας όμως στο τελικό στάδιο της εξόφλησης, η συναλλαγή έχει ήδη δημιουργήσει συναλλακτικά κόστη (TC), τα οποία, εάν δεν ολοκληρωθεί με την πληρωμή στο ταμείο, ακυρώνονται και μετατρέπονται σε ζημία, σε βάρος της οικονομικής αποδοτικότητας. Από την άλλη, η περίπτωση αρνητικής κρίσης που ματαιώνει την πληρωμή, αν και περιορίζει περαιτέρω σχετικά συναλλακτικά κόστη (διοίκησης) προκαλεί απώλεια της συναλλαγής καθ'αυτής και αδυναμία απορρόφησης οικονομικών πόρων, κάτι που φυσικά είναι επιζήμιο τόσο για την οικονομία όσο και για την παροχή δημόσιων αγαθών που αποτελεί κεντρικό στόχο του κράτους-εντολέα.

4.3 Προσυμβατικός Έλεγχος

Ο προσυμβατικός έλεγχος (*ex ante*), διενεργείται από τους δικαστικούς σχηματισμούς, που βρίσκονται στην κεντρική υπηρεσία του ΕλΣυν, καθώς και τις Υπηρεσίες Επιτρόπων. Σύμφωνα με τη θεματική κατανομή που ίσχυε το 2014 (Ετησία Έκθεση ΕλΣυν, 2014), το Κλιμάκιο Ε' έλεγε προσυμβατικά τα Δημόσια Έργα, το ΣΤ' τις προμήθειες, το Ζ' τις συμβάσεις παροχής υπηρεσιών και οι Υπηρεσίες Επιτρόπων τις συμβάσεις ΟΤΑ Α' και Β' βαθμού και των νομικών τους προσώπων.

4.3.1 Μεθοδολογία

Για την αποτίμηση του προσυμβατικού ελέγχου έγινε επισκόπηση των ετησίων εκθέσεων του ΕλΣυν των ετών 2004 – 2014, προκειμένου να αξιολογηθεί το διαθέσιμο υλικό και να σχεδιαστεί ο προτιμώμενος τρόπος μελέτης τους. Στο α' μέρος της κάθε έκθεσης υπάρχουν διαθέσιμα τα συγκεντρωτικά ποσοτικά στοιχεία των εργασιών του ΕλΣυν, με τον αριθμό των σχεδίων συμβάσεων που είχαν υποβληθεί μέσα στη χρονιά και στο β' μέρος ακολουθούν αναλυτικά οι παρατηρήσεις.

Τα δεδομένα συγκεντρώθηκαν, ταξινομήθηκαν και καταγράφηκαν ανά έτος στον Πίνακα 4.2 που ακολουθεί. Ειδικότερα, καταγράφεται ο αριθμός των αρνητικών προσυμβατικών ελέγχων (κωλύεται η υπογραφή σύμβασης) και ο αριθμός εκείνων για τους οποίους, μετά από ανάκληση ή αναθεώρηση ενώπιων των αρμόδιων δικαστικών σχηματισμών, παρέμεινε αρνητικός (διαθέσιμα μόνο για τα έτη 2011-2014).

Στα δεδομένα αυτά δεν υπάρχουν οι αντίστοιχες αξίες (ευρώ) των συμβάσεων. Ωστόσο έγινε μια προσπάθεια αυτές να υπολογιστούν κατ' εκτίμηση, με τον εξής τρόπο. Αρχικά, αθροίστηκαν για το 2014 τα ποσά αναλυτικά ανά σύμβαση, όπως παρατίθενται στις παρατηρήσεις του β' μέρους της έκθεσης, για 105 σχέδια σύμβασης που απορρίφθηκαν (επί συνόλου 159). Το 2014 θεωρήθηκε έτος βάσης, ως πιο αντιπροσωπευτικό, διότι είναι το πιο πρόσφατο, έχει χρονική απόσταση από την τελευταία νομοθετική αλλαγή (υπαγωγή των ΟΤΑ στον προσυμβατικό έλεγχο και διεξαγωγή του και από τις υπηρεσίες επιτρόπων από το 2011) και τα όποια προβλήματα προσαρμογής πιθανό να έχουν ομαλοποιηθεί. Επίσης, συγκεντρώνει τον μεγαλύτερο αριθμό συμβάσεων από ολόκληρη την 4ετία.

Στη συνέχεια, με βάση τη μέση τιμή του 2014, ανά κατηγορία (Κλιμάκια & Υπηρεσίες Επιτρόπων), έγινε μια κατά προσέγγιση εκτίμηση της αξίας των σχεδίων συμβάσεων που δεν υπογράφηκαν και για τα υπόλοιπα τρία έτη (2011-2013), όπως φαίνεται στον Πίνακα 4.3, προκειμένου να δοθεί μια ενδεικτική τιμή για την απώλεια συναλλαγής (σε όρους TCE), μετά την αρνητική κρίση.

Πίνακας 4.2 - Προσυμβατικός έλεγχος 2004 – 2014

Αριθμός Σχεδίων Συμβάσεων				
Έτος	Ελεγχθέντα	Αρνητική κρίση ελέγχου	Δεκτές Αιτήσεις Ανάκλησης (ενώπιον του VI Τμήματος)	Δεκτές Αιτήσεις Αναθεώρησης (Μείζ.Τμ.7 μελούς Σύνθ.)
2004	592	-	-	-
2005	871	-	-	-
2006	2.032	-	-	-
2007	1.584	-	-	-
2008	1.080	-	-	-
2009	1.234	-	-	-
2010	925	-	-	-
2011	2.079	358	81	31
2012	2.485	363	104	22
2013	1.748	218	93	15
2014	2.837	231	65	7
μ.ο.	1588/2.287 ⁴⁹	293	86	19

Πηγή: Ιδία Επεξεργασία

⁴⁹ Μέσος Όρος 11ετίας: 1588 Σχέδια Συμβάσεων,

Μέσος Όρος τελευταίας 4ετίας: 2.287 Σχέδια Συμβάσεων

Πίνακας 4.3 - Εκτίμηση Αξίας απορριφθέντων σχεδίων σύμβασης

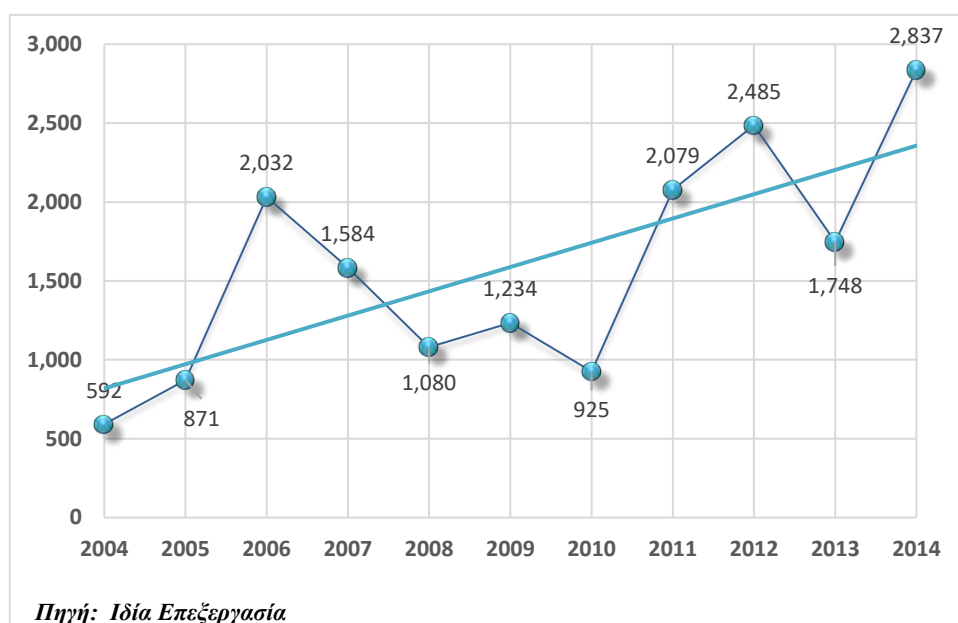
Σχέδια Σύμβασης με αρνητική κρίση (Από αναλυτικά στοιχεία ανά σύμβαση Ετησίας Έκθεσης ΕΛΣυν 2014)		Σχέδια Σύμβασης με αρνητική κρίση (Από συγκεντρωτικά στοιχεία Ετησίας)				Εκτιμώμενη Αξία (ευρώ) απορριφθέντων σχεδίων σύμβασης, υπολογισμένες με τις μέσες αξίες του έτους βάσης (2014)			
Κατηγορία Σχεδίων Συμβάσεων	Μέση αξία (ευρώ)	2014	2013	2012	2011	2014 (ευρώ)	2013 (ευρώ)	2012 (ευρώ)	2011 (ευρώ)
Έργων Ε' Κλιμάκιο	1.353.765	23	11	21	23	31.136.594	14.891.415	28.429.064	31.136.594
Προμηθειών ΣΤ' Κλιμάκιο	3.348.455	40	18	52	41	133.938.192	60.272.186	174.119.650	137.286.647
Παροχής Υπηρεσιών Ζ' Κλιμάκιο	4.467.169	35	30	86	103	156.350.910	134.015.066	384.176.522	460.118.393
ΟΤΑ Α' και Β' Βαθμού Υπηρεσίες Επιτρόπων	382.507	61	51	78	79	23.332.938	19.507.866	29.835.560	30.218.067
ΣΥΝΟΛΟ	2.015.625	159	110	237	246	344.758.634	228.686.533	616.560.795	658.759.700

Πηγή: Ιδία Επεξεργασία

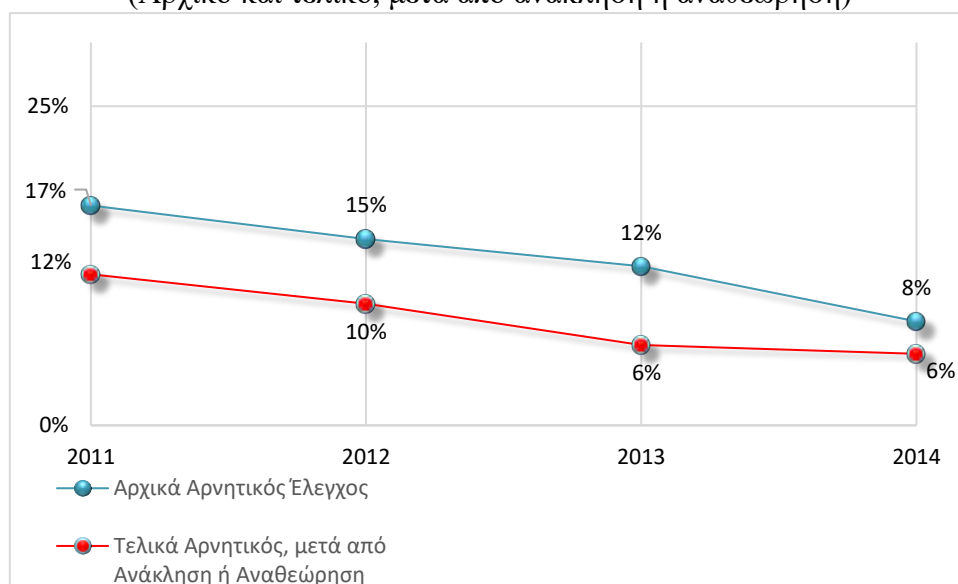
4.3.2 Συναλλαγές προσυμβατικού ελέγχου: ποσοτική ανάλυση

Με βάση τα δεδομένα του Πίνακα 4.2 το Διάγραμμα 4.9 παρουσιάζει τη γραφική απεικόνιση του αριθμού των ελεγχθέντων σχεδίων συμβάσεων και των αρνητικών κρίσεων, ώστε να διερευνηθούν οι βασικές τάσεις και αποκλίσεις που διαφαίνονται. Ο μέσος όρος εντεκαετίας είναι 1.588 ελεγχθέντα σχέδια, με το ελάχιστο να εμφανίζεται το 2004 (592 συμβάσεις) και το μέγιστο το 2014 (2.837 συμβάσεις). Ενδιάμεσα η περίοδος παρουσιάζει αυξομειώσεις, αποδιδόμενες σε αίτια του ευρύτερου οικονομικού περιβάλλοντος, αλλά και στις τροποποιήσεις των ορίων υπαγωγής στον προσυμβατικό έλεγχο μετά το 2011 (Καλλικράτης – ΟΤΑ). Παρατηρούμε επίσης ότι την τελευταία πενταετία ο αριθμός των ελεγχθέντων σχεδίων είναι άνω του μέσου όρου των 1.588 συμβάσεων, καταλήγοντας η γενικότερη τάση να είναι ανοδική. Αυτό σε ένα βαθμό υποδηλώνει τη σημασία και αναγκαιότητα του εν λόγω ελέγχου.

Διάγραμμα 4.9 - Αριθμός σχεδίων συμβάσεων που ελέγχθηκαν προσυμβατικά ανά έτος



Διάγραμμα 4.10 – Αρνητικοί προσυμβατικοί έλεγχοι
(Αρχικό και τελικό, μετά από ανάκληση ή αναθεώρηση)



Εν συνεχεία, το Διάγραμμα 4.10, απεικονίζει το ποσοστό των αρνητικών κρίσεων, επί του συνόλου των συμβάσεων που υποβλήθηκαν για προσυμβατικό έλεγχο. Παρατηρούμε ότι το μεγαλύτερο ποσοστό των αρνητικών κρίσεων σημειώνεται στο 2011 και ανέρχεται στο 17%. Τα επόμενα έτη μετακινείται πτωτικά, με τη μικρότερη αναλογία να είναι στο 8%, το έτος 2014, ενώ η μέση τιμή πενταετίας είναι το 13%. Μετά τις αιτήσεις ανάκλησης ή

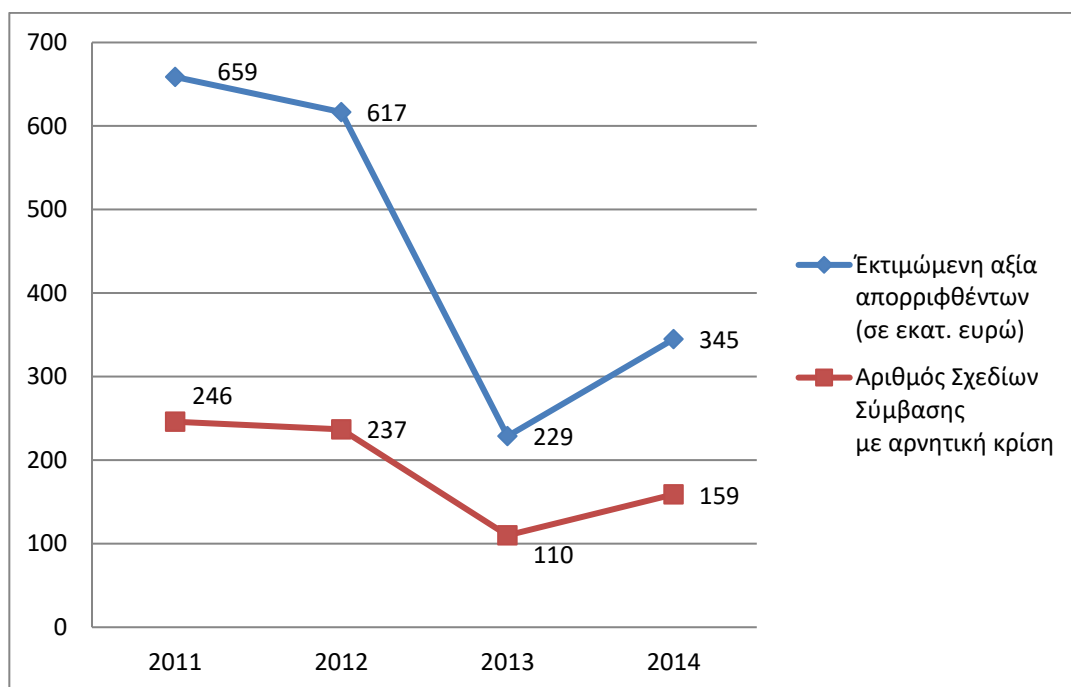
αναθεώρησης, η απόσταση των δύο περιορίζεται κατά 5 ακόμη ποσοστιαίες μονάδες, για τα έτη 2011-2013, ενώ το ήδη χαμηλό ποσοστό του 2014 βελτιώνεται κατά 2 μονάδες, καταλήγοντας στην ελάχιστη τιμή όλων των ετών, το 6%.

Αξιολογώντας αυτή την εικόνα, υπό όρους TCE, φαίνεται θετικό ότι η απώλεια από τη μη διενέργεια της συναλλαγής περιορίζεται με τα χρόνια, σε μικρότερες τιμές. Επίσης, ο έλεγχος που διενεργείται σε δευτερογενή βαθμό, μετά την αίτηση ανάκλησης ή αναθεώρησης, επιβεβαιώνει κυρίως την αρχική κρίση, καθώς τα ποσοστά το 2014 τείνουν να συγκλίνουν (6% και 8%), υποδηλώνοντας πιθανή αύξηση της αποτελεσματικότητας του συστήματος.

Το αρνητικό ζήτημα που ανακύπτει από τη μελέτη των δεδομένων του προσυμβατικού ελέγχου είναι το ποσοστό των «μη πραγματοποιιθέντων συναλλαγών», των διαγωνισμών δηλαδή αυτών που δεν συμβασιοποιήθηκαν, απόρροια της αρνητικής κρίσης του ΕλΣυν, που για το 2014 ήταν 8% στο πρώτο επίπεδο κρίσης και 6% στο δεύτερο.

Επιχειρώντας να αποτιμηθεί ενδεικτικά η αξία των περιπτώσεων των σχεδίων συμβάσεων, των οποίων ο προσυμβατικός έλεγχος απέβη αρνητικός και τελικά δεν συμβασιοποιήθηκαν, χρησιμοποιήθηκε η μέση τιμή του τελευταίου έτους, ως έτος βάσης. Από την εργασία αυτή προέκυψε ο Πίνακας 4.3 του οποίου τα στοιχεία απεικονίζονται στο Διάγραμμα 4.11 που ακολουθεί.). Η εκτίμηση της αξίας από την απώλεια συναλλαγών (συμβάσεων), σε εκατ. ευρώ, απεικονίζεται σχηματικά στο παρακάτω διάγραμμα.

Διάγραμμα 4.11 - Εκτιμώμενη αξία απορριφθέντων *ex ante* σχεδίων σύμβασης



Πηγή: *Ιδία Επεξεργασία*

Όπως φαίνεται και εδώ τα απορριφθέντα σχέδια παρουσιάζουν τάση μείωσης: από 246 το 2011 (12% των ελεγχθεισών συμβάσεων) μειώνονται σε 159 το 2014 (6% των ελεγχθεισών συμβάσεων). Αντίστοιχη μείωση είχε και η αξία τους, από 659 εκατ. το 2011, σε 345 εκατ. το 2014. Η μεγαλύτερη συμβολή στην αλλαγή αυτή έρχεται από το Ζ' Κλιμάκιο, που είναι επιφορτισμένο με τον προσυμβατικό έλεγχο των προμηθειών (103 σχέδια σύμβασης απορρίφθηκαν το 2011 και 35 το 2014). Αυτό σημαίνει μικρότερες απώλειες συναλλαγών (συμβάσεων προμηθειών) και καταδεικνύει καλύτερη συμμόρφωση των φορέων με τις διατάξεις. Τα βασικά αίτια μη νομιμότητας που καταγράφονται στο β' μέρος των ετήσιων εκθέσεων και συνιστούν τη Νομολογία του ΕΛΣυν αναλύονται στην επόμενη υποενότητα.

4.3.3 Συναλλαγές προσυμβατικού ελέγχου: ποιοτική ανάλυση

Όπως έχει ήδη ειπωθεί, ο προσυμβατικός και ο κατασταλτικός έλεγχος αφορούν συναλλαγές με ανάλογα TC. Περιλαμβάνουν τα *ex-ante* κόστη των συναλλαγών μαζί με τα *ex-post* κόστη επιβολής των συμβάσεων (*enforcing the agreement*) (Williamson (1985, 1999, Ghosh & John, 1999)). Η ενότητα αυτή μελετά τις αιτιολογήσεις απόρριψης των ελεγχθέντων σχεδίων συμβάσεων (β' μέρος των εκθέσεων του ΕλΣυν) σε μια προσπάθεια ανάδειξης και κατηγοριοποίησης των προβλημάτων που παρουσιάζουν και που οδηγούν τους ελεγκτές στην αρνητική κρίση. Ο Πίνακας 4.4. παρουσιάζει συνοπτικά μια ενδεικτική εικόνα των ζητημάτων αυτών, ενώ στη συνέχεια επιχειρείται η κατηγοριοποίησή τους με αναφορά σε έννοιες της προσέγγισης TCE.

Πίνακας 4.6 – Νομολογία Προσυμβατικού ελέγχου (αίτια αρνητικής κρίσης)

α/α	Παρατηρήσεις/αιτίες αρνητικής κρίσης του <i>ex-ante</i> ελέγχου	Επιπτώσεις σε έννοιες TCE
1)	Δεν προσκομίσθηκαν για έλεγχο βασικά στοιχεία του φακέλου του διαγωνισμού (σχέδιο σύμβασης, τεχνικό πρόγραμμα έργων, δημοσίευση της περίληψης της διακήρυξης σε εφημερίδα).	(γ), (γ), (δ), (ε)
2)	Δεν λήφθηκαν οι προβλεπόμενες από τη νομοθεσία άδειες για την προστασία του περιβάλλοντος (περιβαλλοντική, χρήσης υδάτων).	(γ), (γ), (δ), (ε)
3)	Η διαδικασία ανάθεσης για την εκτέλεση του έργου έγινε σε εκτέλεση άκυρης προγραμματικής σύμβασης.	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
4)	Δεν συνέτρεχαν οι λόγοι κατεπείγοντος για να διεξαχθεί ο διαγωνισμός μεταξύ περιορισμένου αριθμού προσκαλούμενων.	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
5)	Δεν προσκομίσθηκαν κάποιες προαπαιτούμενες εγκρίσεις της διαγωνιστικής διαδικασίας (τροποποίηση προϋπολογισμού/έγκριση νομιμότητας από το Γ.Γ. Περιφέρειας, απόφαση ανάληψης υποχρέωσης και ανάλυση χρηματοδότησης).	(α), (γ), (δ), (ε)
6)	Υπογραφή από αναρμόδιο όργανο της έγκρισης των όρων διακήρυξης, της σύστασης επιτροπής διαγωνισμού και του σχεδίου σύμβασης.	(γ), (γ), (δ), (ε)
7)	Παράβαση διακήρυξης και αρχής ίσης μεταχείρισης υποψηφίων (απορρίφθηκε μειοδότης για έλλειψη Ασφαλιστικής ενημερότητας ΙΚΑ, ενώ έγινε δεκτός στο διαγωνισμό, ο δεύτερος κατά σειρά, παρότι είχε την ίδια έλλειψη).	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
8)	Μη νόμιμη κατάτμηση όμοιων/ομοειδών εργασιών οι οποίες συνιστούν τμήμα ενιαίου έργου και έπρεπε να διεξαχθεί ενιαίος διαγωνισμός, διαφορετικής μορφής (υψηλότερος προϋπολογισμός, με διαφορετικές διατάξεις και κριτήρια).	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
9)	Μη νόμιμος ο λόγος αποκλεισμού του πρώτου μειοδότη.	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
10)	Η μελέτη του προς εκτέλεση έργου περιελάμβανε εργασίες που είχαν ήδη συμπεριληφθεί σε σύμβαση έργου του προηγούμενου έτους.	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
11)	Οι εργασίες που αποτελούν αντικείμενο της συμπληρωματικής σύμβασης, δεν οφείλονται σε αιφνίδιες/απρόβλεπτες περιστάσεις, μετά την σύναψη	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)

	της αρχικής σύμβασης αλλά σε σφάλματα και παραλείψεις της μελέτης του έργου, που μπορούσαν να προβλεφθούν από την αρχή.	
12)	Οι εργασίες της συμπληρωματικής σύμβασης συνιστούν επέκταση του αντικειμένου της αρχικής και όχι συμπληρωματικές.	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
13)	Το αντικείμενο της μελέτης είχε ήδη εκτελεστεί, ολοκληρωθεί και παραδοθεί στο πλαίσιο προηγούμενης σύμβασης.	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
14)	Οι αναγραφόμενες ποσότητες των ειδών στα σχέδια συμβάσεων παρουσίαζαν αποκλίσεις από τις ποσότητες της μελέτης και τις οικονομικές προσφορές των μειοδοτών.	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
15)	Δε δεσμεύθηκε η συνολική απαιτούμενη πίστωση πριν από τη διενέργεια του οικείου διαγωνισμού	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
16)	Ασάφεια στη διακήρυξη σχετικά με την ημερομηνία ισχύος των εγγυητικών επιστολών συμμετοχής, με συνέπεια να απορριφθούν οι περισσότεροι από τους υποψήφιους αναδόχους.	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
17)	Στη διακήρυξη είχε τεθεί όρος που περιόριζε αδικαιολόγητα την ανάπτυξη υγιούς ανταγωνισμού.	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
18)	Μη νομίμως αποκλείστηκε από το διαγωνισμό η 1η μειοδότρια, καθώς δεν είχε ζήτημα εκπροσώπησης, ως προς το πρόσωπο που είχε υπογράψει και καταθέσει την προσφορά της.	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
19)	Μη νομίμως η αναθέτουσα αρχή απέρριψε την προσφορά της 1ης μειοδότριας, χωρίς προηγουμένως να την καλέσει να διευκρινίσει το περιεχόμενο της υπεύθυνης δήλωσής της, περί μη θέσης της σε πτώχευση κλπ, όπως προβλέπεται σχετικά.	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
20)	Δεν προηγήθηκε σύμφωνη γνώμη της Ενιαίας Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων για την απευθείας ανάθεση έργου.	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
21)	Για τη δημοπράτηση της μελέτης του έργου, μη νομίμως επιλέχθηκε το σύστημα προσφοράς επιμέρους ποσοστών έκπτωσης, διότι δεν προβλέπεται στις διατάξεις.	(α), (γ), (δ), (ε)
22)	Για συγκεκριμένα είδη της διακήρυξης οι προσφερθείσες τιμές υπερέβαιναν την προϋπολογισθείσα ανά είδος δαπάνη και έπρεπε ο διαγωνισμός να ματαιωθεί,	(α), (γ), (δ), (ε)
23)	Η αναθέτουσα αρχή παραβίασε το ίσο μέτρο κρίσης βάσει του οποίου οφείλει να μεταχειρίζεται τους διαγωνιζομένους, εφόσον έγινε δεκτή στο διαγωνισμό εταιρεία και αποκλείστηκαν άλλες συμμετέχουσες, με τις ίδιες ελλείψεις.	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
24)	Μη νόμιμα αποκλείστηκε η προσφορά εταιρείας για συγκεκριμένη ομάδα ειδών, χωρίς η Επιτροπή Διαγωνισμού να έχει διατυπώσει οποιαδήποτε παρατήρηση επί της τεχνικής της προσφοράς της.	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
25)	Δεν αιτιολογήθηκε ο ικανοποιητικός, για τα συμφέροντα του φορέα χαρακτήρας της κατακύρωσης της ανωτέρω υπηρεσίας στη μοναδική συμμετάσχουσα στον διαγωνισμό εταιρεία.	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
26)	Στη διακήρυξη είχε τεθεί όρος που παραβίαζε το δικαίωμα πρόσβασης των υποψηφίων στη διαγωνιστική διαδικασία και την αρχή της ίσης μεταχείρισης των διαγωνιζομένων, χωρίς να συντρέχει λόγος δημοσίου συμφέροντος.	(α), (γ), (γ), (δ), (ε)
27)	Οι αναδειχθέντες ανάδοχοι δεν υπέβαλαν στον διαγωνισμό τα προβλεπόμενα από τη νομοθεσία δικαιολογητικά	(α), (δ), (ε)

Όπως γίνεται αντιληπτό από τον παραπάνω πίνακα, σε αρκετές περιπτώσεις τα προβλήματα των απορριπτέων σχεδίων είναι παρεμφερή, αναδεικνύοντας τα εξής στοιχεία:

(α) Εντοπίζονται προβλήματα ασύμμετρης πληροφόρησης (Jensen & Meckling, 1976) κατά τα οποία το κάθε μέρος της συναλλαγής (ελεγκτής - ελεγχόμενος), έχει άλλη οπτική για τη σύμβαση, το αντικείμενο του ελέγχου, διαφορετική πρόσβαση στην πληροφόρηση ή δίνει διαφορετική ερμηνεία στις νομοθετικές διατάξεις που βρίσκουν εφαρμογή σε κάθε περίπτωση.

(β) Ασύμμετρία πληροφόρησης υπάρχει και στην τριμερή σχέση αντιπροσώπευσης με εντολέα το κράτος και εντολοδόχο τους ελεγχόμενους φορείς, που υποχρεούνται να υποβάλλουν προς έλεγχο τα σχέδια συμβάσεων (*ex ante*) ή τις οικονομικές καταστάσεις τους (*ex post*) και τα σχετικά επισυναπτόμενα δικαιολογητικά για έλεγχο στο ΕλΣυν, που κατέχει το ρόλο του ενδιάμεσου φορέα (*regulator*).

(γ) Δημιουργείται κόστος συναλλαγής (TC) ελέγχου για το ΕλΣυν, ακόμη και στην περίπτωση αρνητικής κρίσης και TC προετοιμασίας της συναλλαγής για τον ελεγχόμενο.

(δ) Στις μεγάλες συμβάσεις, που είναι το αντικείμενο του προσυμβατικού ελέγχου, έχει παρατηρηθεί ότι είναι σημαντικά τα TC προσαρμογής των συμβάσεων, όταν οι συμβατικές προδιαγραφές είναι ελλιπείς. Όσο πιο πολύπλοκη είναι η ανάθεση, τόσο πιο δαπανηρό είναι να αποτραπεί η συμβατική έλλειψη (Bajari & Tadelis, 2001, Tadelis, 2012).

(ε) Ο κίνδυνος, πέρα από το γεγονός ότι ένα από τα μέρη της συναλλαγής μπορεί να αδικηθεί, έγκειται και στη μη πραγματοποίηση της συναλλαγής (Williamson, 1985), κάτι που επιβαρύνει τόσο την οικονομία όσο και το κράτος που στόχο έχει την παροχή δημόσιων αγαθών.

4.3.4 Επίμετρο

Όπως προκύπτει από την παραπάνω επισκόπηση, ο προσυμβατικός έλεγχος επιτελεί το σκοπό του, να προλαμβάνει την υπογραφή μιας μη νόμιμης σύμβασης και συνεπώς τη δημοσιονομική δέσμευση πιστώσεων με λάθος τρόπο, όπως έχει ήδη ειπωθεί από άλλους μελετητές. Το γεγονός ότι μειώνονται διαχρονικά οι αρνητικές κρίσεις καταδεικνύει σε ένα βαθμό τη συνεισφορά του στη συμμόρφωση των ελεγχόμενων φορέων.

Θα πρέπει να επισημανθεί ότι, σε αυτό το χρονικό σημείο κατάρτισης του «σχεδίου σύμβασης» έχουν πραγματοποιηθεί τα σημαντικότερα στάδια διεξαγωγής του διαγωνισμού (προϋπολογισμός, δέσμευση δαπάνης, διακήρυξη, διαδικασία λήψης προσφορών, επιλογής αναδόχου και ελέγχου των δικαιολογητικών από την επιτροπή αξιολόγησης). Μια αρνητική κρίση στην ουσία ακυρώνει ολόκληρη την προηγούμενη διαδικασία και όλα τα κόστη (TC) διαπραγμάτευσης, που έγιναν από το φορέα και τους υποψήφιους αναδόχους. Υπάρχουν περιθώρια διόρθωσης της μη νόμιμης πράξης, για κάποιες περιπτώσεις λαθών, αλλά για άλλες περιπτώσεις, όπως τα παραδείγματα παραπάνω, η κατάληξη μπορεί να είναι αρνητική. Στις περιπτώσεις αυτές έχουν δεσμευθεί πιστώσεις στον προϋπολογισμό οι οποίες δεν αξιοποιήθηκαν. Αυτό αποτελεί και το μειονέκτημα του προσυμβατικού ελέγχου. Σε αυτό το πλαίσιο, εκτιμούμε ότι πολύ πιο αποτελεσματικός θα ήταν αν μπορούσε να μεταφερθεί σε ένα προγενέστερο στάδιο της διαδικασίας, πριν δηλαδή πραγματοποιηθούν αρκετά από τα TC που αναφέρθηκαν.

Στην ίδια λογική, θεωρούμε ότι σημαντική μπορεί να είναι η συμβολή των νέων μορφών ελέγχου (π.χ. έλεγχοι συμμόρφωσης, κλπ), που ενισχύουν τις διαδικασίες του εσωτερικού ελέγχου στα συστήματα των ελεγχόμενων φορέων, ώστε να δημιουργηθούν δικλείδες που συντελούν ώστε να αποφευχθούν οι αιτίες μη νομιμότητας και τα λάθη που αναφέρθηκαν.

4.4 Κατασταλτικός Έλεγχος

Αντικείμενο της ελεγκτέας ύλης για τον κατασταλτικό έλεγχο αποτελούν οι λογαριασμοί δημοσίων υπολόγων⁵⁰, οι απολογισμοί (των Ν.Π.Δ.Δ. – Ειδικών Λογαριασμών – Ο.Τ.Α. Α' και Β' βαθμού και των εξαρτωμένων από αυτούς Ν.Π.Δ.Δ.), οι μισθοδοτικές καταστάσεις αποδοχών των υπαλλήλων Δημοσίου και Ν.Π.Δ.Δ., οι ειδικοί (κατά προτεραιότητα) κατασταλτικοί έλεγχοι Ο.Τ.Α. Α' βαθμού κλπ.⁵¹

⁵⁰ Περιλαμβάνονται οι μηνιαίοι και ετήσιοι λογαριασμοί υπολόγων Δημοσίων Οικονομικών Υπηρεσιών (Δ.Ο.Υ.), των προξενικών και τελωνειακών αρχών, του δευτερεύοντος διατάκτη Υπουργείου Εθνικής Άμυνας, οι διαχειρίσεις υλικού, τόσο των Ενόπλων Δυνάμεων όσο και άλλων Υπηρεσιών (Ελληνικής Αστυνομίας, Πυροσβεστικού Σώματος, Λιμενικού Σώματος κ.λπ).

⁵¹ Επίσης περιλαμβάνονται οι υπεύθυνες δηλώσεις πολυθεσίας – πολυαπασχόλησης, ο Ειδικός Λογαριασμός Εγγυήσεων Γεωργικών Προϊόντων του ΟΠΕΚΕΠΕ, τα δικαιολογητικά απόδοσης λογαριασμών Χρηματικών Ενταλμάτων προπληρωμής (ΧΕΠ), οι υποθέσεις απωλειών χρημάτων, υλικού, δικαιολογητικών και παραστατικών πληρωμής.

4.4.1 Μεθοδολογία

Η μέθοδος που εφαρμόστηκε ξεκινά με τη συλλογή των δεδομένων από τις ετήσιες εκθέσεις του ΕλΣυν των ετών 2004 – 2014. Ταξινομήθηκαν και καταγράφηκαν ανά έτος τα ποσοτικά δεδομένα της ελεγκτέας ύλης. Επίσης, έγινε επισκόπηση των ετήσιων εκθέσεων του ΕλΣυν για έντεκα έτη (2004-2014) και εντοπίστηκαν τα βασικά προβλήματα που έχουν καταγραφεί κατά την άσκηση του κατασταλτικού ελέγχου. Παρατηρήθηκε μάλιστα ότι πολλά από τα ζητήματα αυτά επαναλαμβάνονται κάθε χρόνο, γι' αυτό και επιλέχθηκε να αναλυθούν όσα καταγράφηκαν στο έτος 2014, θεωρώντας τα ως πιο αντιπροσωπευτικά, πρόσφατα, και συνεπώς περισσότερο επίκαιρα. Στη συνέχεια επιχειρήθηκε μια συσχέτιση των ζητημάτων αυτών, με τα θεωρητικά εργαλεία της TCE.

Στον παρακάτω πίνακα (Πίνακας 4.5) καταγράφονται η ποσότητα ελεγχθείσας ύλης με τις πράξεις επιστροφής (ή Φ.Μ.Ε - Φύλλα Μεταβολών και Ελέγχου) και τις τελικές πράξεις καταλογισμού.

Πίνακας 4.5 - Ελεγχθείσα ύλη Κατασταλτικού, πράξεις επιστροφής (ή Φ.Μ.Ε) και τελικές καταλογιστικές πράξεις

Έτος	Ελεγχθείσα ύλη	Εκδοθέντα Φ.Μ.Ε. ή Πράξεις Επιστροφής		Εκτελεσθέντα Φ.Μ.Ε.		Εκκρεμή Φ.Μ.Ε.		Καταλογιστικές Πράξεις	
	Ποσότητα	Ποσότητα	Αξία (εκατ Ευρώ)	Ποσότητα	Αξία (εκατ Ευρώ)	Ποσότητα	Αξία (εκατ Ευρώ)	Ποσότητα	Αξία (εκατ Ευρώ)
2004	89.650	441	53,9	140	37,9	181	7,3	46	2,7
2005	86.630	347	63,3	206	51,7	81	5,0	25	1,4
2006	102.734	313	394,3	149	2,7	78	348,5	12	0,0
2007	116.279	243	211,5	96	109,6	27	92,1	40	2,7
2008	36.094	138	7,6	48	3,7	63	2,2	0	-
2009	77.356	298	54,6	56	0,7	69	17,5	20	12,4
2010	57.759	216	42,4	66	7,8	115	30,5	3	0,2
2011	56.993	100	8,2	59	2,9	20	0,4	8	0,3
2012	70.930	270	48,9	134	3,0	95	41,0	28	0,5
2013	138.441	290	53,0	81	5,5	128	39,6	16	0,6
2014	134.072	515	79,5	133	5,5	227	71,4	53	2,8
μ.ο.	87.903	288	92,5	106	21,0	99	59,6	23	2,2

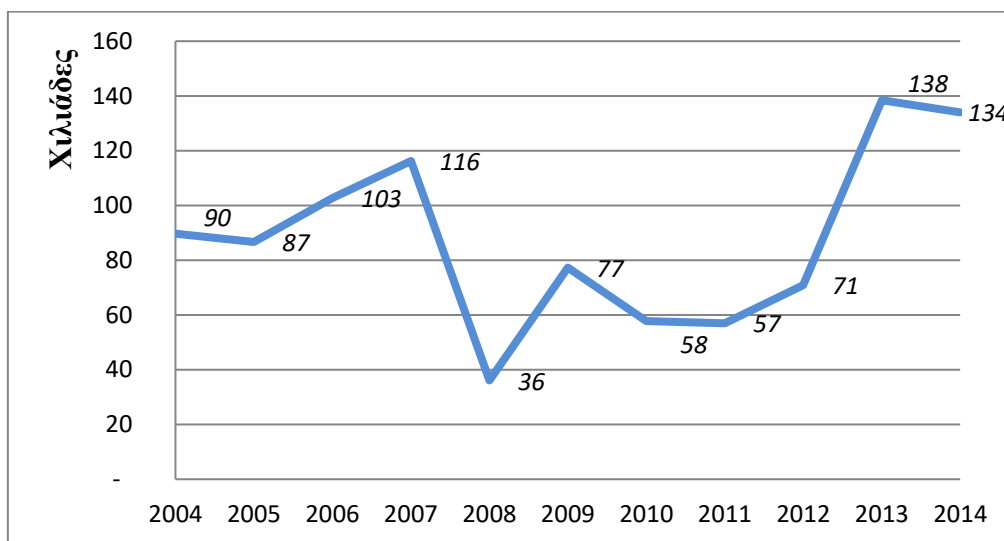
Πηγή: Ιδία Επεξεργασία

Παρατηρείται ότι από τα 87.903 ελεγχθέντα (μέση τιμή 11 ετών), μόνο για τα 288 εκδόθηκαν Φ.Μ.Ε. (αίτημα για συμπληρωματικά στοιχεία ή διευκρινήσεις στους υπό έλεγχο λογαριασμούς) ή Πράξεις επιστροφής (τελικό «ορθώς έχειν» των λογαριασμών ή πρόταση καταλογισμού του υπολόγου με το έλλειμμα) αντιπροσωπεύοντας μια μικρή αναλογία, της τάξεως του 0,33%. Η μέση αξία των Φ.Μ.Ε για την 11ετία ανήλθε στα 92,5 εκατ. ευρώ. Από αυτά, εκτελέστηκαν (τακτοποιήθηκαν) τα 106, ήτοι το 37% των εκδοθέντων, αξίας 21 εκατ. ευρώ, ενώ κατέληξε σε καταλογισμό το 2,3% των αρχικών επιστραφέντων, που αναλογούν σε 23 καταλογιστικές πράξεις, συνολικής αξίας 2,2 εκατ. ευρώ.

4.4.2 Συναλλαγές κατασταλτικού ελέγχου: ποσοτική ανάλυση

Στο Διάγραμμα 4.12 αποτυπώνεται η ποσότητα ελεγκτέας ύλης που έχει ως αντικείμενό του ο κατασταλτικός έλεγχος. Όπως φαίνεται στην απεικόνιση, παρουσιάζει διακυμάνσεις κατά την ενδεκαετία, με μικρότερη τιμή τις 36 χιλ. (2008), μέση τιμή τις 88 χιλ. και υψηλότερη τις 138 χιλ. (2013). Την τελευταία διετία εμφανίζει σημαντική αύξηση, με τιμές μιάμιση φορά μεγαλύτερες του μέσου των 11 ετών, επιβεβαιώνοντας την τάση να δοθεί έμφαση στο είδος αυτού του ελέγχου.

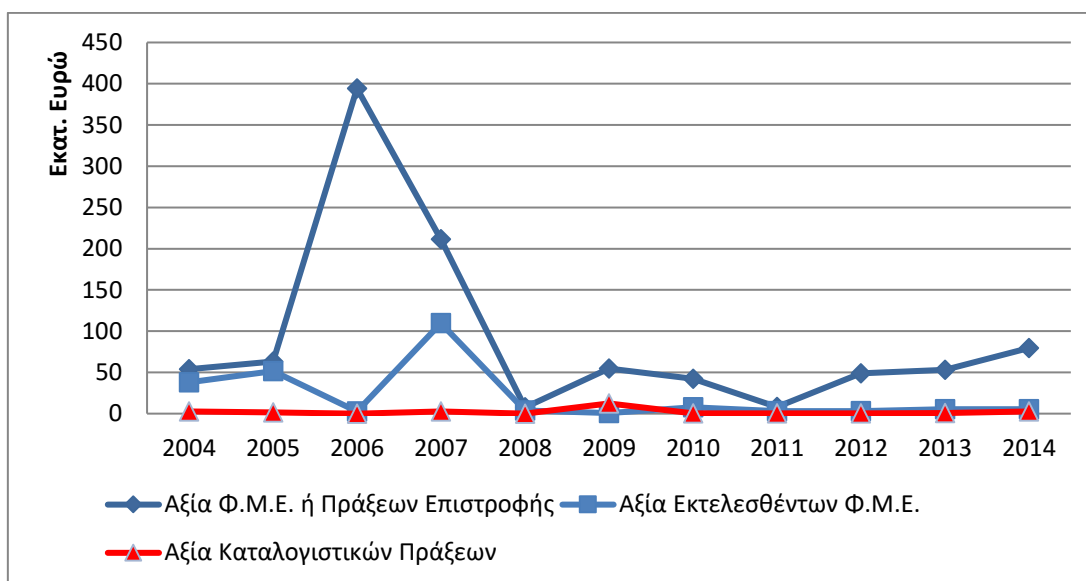
Διάγραμμα 4.12 - Ποσότητα Ελεγχθείσας ύλης



Πηγή: Ιδία Επεξεργασία

Για την αναπλήρωση των διαπιστούμενων ελλείψεων ή τη διασάφηση των αμφιβολιών κατά τον έλεγχο των λογαριασμών, συντάσσονται αντίστοιχα Φύλλα Μεταβολών και Ελλείψεων (Φ.Μ.Ε.) ή Πράξεις Επιστροφής. Η αναλογία των επιστραφέντων, των εκτελεσθέντων (τακτοποιήσεις και ελλείψεις που αποκαταστάθηκαν) και των τελικώς καταλογισθέντων απεικονίζεται στο παρακάτω διάγραμμα (Διάγραμμα 4.13). Οι τελικές καταλογιστικές πράξεις φαίνονται αναλογικά μικρότερες, σε σύγκριση με τον αρχικό όγκο των προβληματικών, οφειλόμενα κυρίως στις τακτοποιήσεις που έγιναν, ως απάντηση στα ΦΜΕ. Αυτή η διαδικασία προσθέτει TC, διότι δεν ολοκληρώνεται η εργασία από την πρώτη φορά.

Διάγραμμα 4.13 - Αξία Επιστραφέντων, Εκτελεσθέντων ΦΜΕ και καταλογισμών



Πηγή: Ιδία Επεξεργασία

Ειδικά για το έτος 2006, παρουσιάζεται σημαντικά υψηλότερο του μ.ο. (92 εκατ. ευρώ), με το μεγαλύτερο μέρος της αξίας των εκδοθέντων ΦΜΕ να προέρχεται από 47 ΦΜΕ, τα οποία ανήλθαν σε 346,6 εκατ. ευρώ περίπου και έχουν υποβληθεί από Δημόσιες Οικονομικές Υπηρεσίες (ΔΟΥ). Από αυτά εκτελέστηκαν (διορθώθηκαν-τακτοποιήθηκαν) μέσα στο ίδιο έτος τα 37 (αξίας 2,3 εκατ. ευρώ) και εκκρεμούν 10 ΦΜΕ πολύ μεγάλης αξίας (344,3 εκατ. ευρώ).

4.4.3 Συναλλαγές κατασταλτικού ελέγχου: ποιοτική ανάλυση

Αξιολογώντας τον κατασταλτικό έλεγχο, σε όρους TCE, μπορούμε να πούμε ότι αφορά το τελευταίο στάδιο της σχεσιακής σύμβασης μεταξύ κράτους και ελεγχόμενου φορέα και συνοδεύεται και αυτός από ανάλογα TC. Αυτά, σε σχέση με τις άλλες μορφές ελέγχου είναι, εκτιμούμε, αναλογικά μικρότερα, μιας και αφορούν αποκλειστικά το επίπεδο της τριμερούς δομής διακυβέρνησης (κράτος-εντολέας, ΕλΣυν-ρυθμιστής, δημόσιος φορέας-εντολοδόχος) με τον προμηθευτή να έχει ολοκληρώσει τις συμβατικές του υποχρεώσεις.

Η ενότητα αυτή μελετά ζητήματα που εμποδίζουν την ομαλή διεξαγωγή του κατασταλτικού ελέγχου, όπως καταγράφονται στο β' μέρος των εκθέσεων του ΕλΣυν, σε μια προσπάθεια ανάδειξης και κατηγοριοποίησης των προβλημάτων που ανακύπτουν. Ο Πίνακας 4.6 παρουσιάζει συνοπτικά μια ενδεικτική εικόνα των ζητημάτων αυτών, ενώ στη συνέχεια επιχειρείται η κατηγοριοποίησή τους με αναφορά σε έννοιες της TCE.

Πίνακας 4.6 –Εμπόδια στην άσκηση του Κατασταλτικού (*expost*) ελέγχου

	Περιγραφή προβλήματος	Επιπτώσεις σε έννοιες NIE
1)	Οι ελεγχόμενοι φορείς εξακολουθούν να μην επισυνάπτουν τα προβλεπόμενα δικαιολογητικά, στους υποβαλλόμενους προς έλεγχο μηνιαίους λογαριασμούς.	(α), (β), (δ)
2)	Υπάρχουν ελλείψεις στοιχείων στους υποβαλλόμενους προξενικούς λογαριασμούς που οφείλονται κυρίως στον τρόπο στελέχωσης των άμισθων προξενείων και στην απόσταση από τις εποπτεύουσες αρχές.	(α), (β), (γ)
3)	Μη εμπρόθεσμη υποβολή προς έλεγχο των λογαριασμών των τελωνειακών υπολόγων. Οι ελεγχόμενοι φορείς διαφοροποιούνται ανά διαχειριστική χρήση λόγω καταργήσεων, συγχωνεύσεων ή των τελωνείων που τελούν υπό αναστολής λειτουργίας.	(α), (β), (δ)
4)	Πλήθος ανέλεγκτων διαχειρίσεων, τις οποίες οι ελεγχόμενοι φορείς δεν έχουν υποβάλει προς κατασταλτικό έλεγχο	(δ)
5)	Ορισμένα ασφαλιστικά ταμεία, καθώς και πολλά Νομικά Πρόσωπα Δημοσίου Δικαίου δεν έχουν υποβάλει απολογισμούς για πολλά έτη ή δεν μπορούν να υποβάλουν τον τεράστιο όγκο των στοιχείων τους, λόγω ελλείψεως αποθηκευτικών χώρων. Πολλοί απολογισμοί υποβάλλονται χωρίς την επισύναψη των απαιτούμενων δικαιολογητικών	(γ),(δ)
6)	Διαφορές μεταξύ υπολοίπων τραπεζικών λογαριασμών και οικονομικών καταστάσεις, οι οποίες δεν αιτιολογούνται ή αιτιολογούνται ανεπαρκώς. Οι ελλείψεις αυτές αποκαθίστανται, ύστερα από σχετική αλληλογραφία με τους ελεγχόμενους φορείς, αλλά με καθυστέρηση.	(α), (β), (γ),(δ)
7)	Καθυστερήση στην κοινοποίησή των Φύλλων Μεταβολών και Ελλείψεων (Φ.Μ.Ε.) στους υπολόγους, με αποτέλεσμα να μη γίνονται, όπου απαιτείται, εισηγήσεις για καταλογισμό και εν τέλει καταλογισμός.	(γ),(δ)
8)	Οι ανακατατάξεις που πραγματοποιήθηκαν στις ελεγχόμενες Δ.Ο.Υ., (συγχωνεύσεις, μεταστεγάσεις, μεταφορά φυσικών αρχείων, μετακινήσεις προσωπικού-αποχωρήσεις) προκάλεσαν προβλήματα κατά τον έλεγχο των ετήσιων και μηνιαίων λογαριασμών χρηματικής διαχείρισης, οικ. ετών 2012 και 2013. Ανάλογες αλλαγές των υπολόγων κατά τη διάρκεια του έτους δημιούργησαν προβλήματα στην περαίωση του ελέγχου των ετησίων λογαριασμών.	(α), (β),(γ)
9)	Κατά την τελευταία 20ετία μέρος των παγίων προκαταβολών του Ταμείου Γεωργίας και Κτηνοτροφίας παραμένουν σε εκκρεμότητα κυρίως λόγω απώλειας – έλλειψης των απαραίτητων δικαιολογητικών ή αδυναμίας συγκέντρωσής τους, με αποτέλεσμα να μην έχουν αποσταλεί τα σχετικά στοιχεία, στην αρμόδια Υπηρεσία κατασταλτικού ελέγχου του Ελεγκτικού Συνεδρίου.	(γ),(δ)
10)	Για τις απόρρητες δαπάνες του Υπουργείου Εξωτερικών, τίθεται ο προβληματισμός εάν πρέπει να θεσπιστεί ένα πληρέστερο κανονιστικό πλαίσιο, στο οποίο να προβλέπεται η πρόσβαση των εντεταλμένων ελεγκτικών οργάνων του Ελεγκτικού Συνεδρίου στα πρωτότυπα δικαιολογητικά ή θα πρέπει οι εν λόγω δαπάνες να εξαιρεθούν του ελέγχου, ενόψει του ότι ο νομοθέτης τις χαρακτήρισε ως απόρρητες και τις εξαιρέσε από την απόδοση λογαριασμού.	(α), (β)
11)	Αρκετοί φορείς αδυνατούσαν να εφαρμόσουν και να κατανοήσουν τις διατάξεις του π.δ. 136/2011 και δεν υπέβαλαν για έλεγχο χρηματικά εντάλματα που έπρεπε να ελεγχθούν προληπτικά ή υπέβαλαν χρηματικά εντάλματα που εξαιρούνταν του	(α), (β), (γ),(δ)

	προληπτικού ελέγχου.	
12)	Αδυναμία των ελεγχόμενων φορέων να ανταποκριθούν στις υποχρεώσεις τους απέναντι στον έλεγχο είτε λόγω έλλειψης προσωπικού, είτε διότι το προσωπικό των οικονομικών υπηρεσιών τους δεν έχει τις απαραίτητες γνώσεις.	(α), (β),(γ),(δ)

Πηγή: Ιδία Επεξεργασία

Όπως γίνεται αντιληπτό από τον παραπάνω πίνακα, σε αρκετές περιπτώσεις τα προβλήματα είναι παρεμφερή, αναδεικνύοντας τα εξής στοιχεία:

(α) Εντοπίζονται προβλήματα ασύμμετρης πληροφόρησης (Jensen & Meckling, 1976) με το κάθε μέρος της συναλλαγής (ελεγκτής - ελεγχόμενος), να έχει άλλη οπτική για το αντικείμενο του ελέγχου, διαφορετική πληροφόρηση ή ερμηνεία των εφαρμοστέων νομοθετικών διατάξεων.

(β) Ασύμμετρία πληροφόρησης διέπει και την τριμερή σχέση αντιπροσώπευσης με εντολέα το κράτος και εντολοδόχο τους ελεγχόμενους φορείς, που υποχρεούνται να υποβάλλουν κατασταλτικά στο ΕλΣυν (*regulator*) προς έλεγχο τους λογαριασμούς, τις οικονομικές καταστάσεις τους (*ex post* διαδικασία) και τα επισυναπτόμενα δικαιολογητικά.

(γ) Μη πραγματοποίηση της συναλλαγής του ελέγχου. Οι ελλείψεις των δικαιολογητικών ή η εκπρόθεσμη υποβολή τους, παραβιάζουν σχετικές διατάξεις και δημιουργούν TC, τα οποία λειτουργούν αποτρεπτικά στην πραγματοποίηση της συναλλαγής. Στην ουσία την αναβάλλουν ή τη ματαιώνουν.

(δ) Ο κίνδυνος, πέρα από το γεγονός ότι ένα από τα μέρη της συναλλαγής μπορεί να αδικηθεί, έγκειται και στη μη πραγματοποίηση της συναλλαγής (Williamson, 1985), κάτι που επιβαρύνει τόσο την οικονομία όσο και το κράτος που στόχο έχει την παροχή δημόσιων αγαθών.

4.4.4 Επίμετρο

Τα ευρήματα από τη μελέτη του κατασταλτικού ελέγχου είναι ιδιαίτερα σημαντικά, καθώς διαφαίνεται από τις πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις ότι μετατοπίζεται η έμφαση σε αυτή τη μορφή (κατασταλτικού) ελέγχου και θα καταλάβει το μεγαλύτερο ποσοστό του ελεγκτικού έργου του ΕλΣυν στο μέλλον. Συνεπώς πρέπει να επιλυθούν τα προβλήματα που επισημάνθηκαν, ήτοι, ασυμμετρίας πληροφόρησης, TC προετοιμασίας του ελέγχου για το ΕλΣυν και μη πραγματοποίηση της συναλλαγής του ελέγχου λόγω ελλείψεων στα προσκομισθέντα στοιχεία, ώστε να μην εμποδίζουν την απρόσκοπτη άσκησή του και να μη δημιουργούν επιπλέον κόστη συναλλαγών (TC).

Σε σχέση με το χαρακτηρισμό του από μελετητές, ότι είναι ανεπίκαιρος και αναποτελεσματικός, φαίνεται ότι η TCE αναδεικνύει ανάλογα ζητήματα, αναφορικά όμως με τον τρόπο που εφαρμόζεται στην πράξη και δεν οφείλονται στη φύση του, αλλά σε εξωτερικούς παράγοντες και γεγονότα. Η φιλοσοφία και η μεθοδολογία του ωστόσο συνδέονται με χαμηλά TC. Προτεραιότητα συνεπώς έχει η επίλυση των οργανωτικών ζητημάτων που αναφέρθηκαν, ώστε να διενεργείται πιο άμεσα.

4.5 Συμπεράσματα

Το κεφάλαιο αυτό μελέτησε τις διαδικασίες και τα προβλήματα συμβάσεων στους τρεις βασικούς ελέγχους που διενεργεί το ΕλΣυν. Στο πλαίσιο αυτό εντοπίστηκαν κόστη συναλλαγών που συνδέονται με κάθε μορφή ελέγχου και επισημάνθηκαν τα θετικά και αρνητικά σημεία της κάθε μορφής, ώστε να αναδειχθούν οι περιπτώσεις που εξοικονομούν κόστη συναλλαγών. Μια σειρά συμπερασμάτων που προέκυψαν αξίζουν ιδιαίτερη αναφορά.

Πρώτον, ο προληπτικός έλεγχος λειτουργεί αποτρεπτικά της ανομίας, αλλά υπό την οπτική της προσέγγισης TCE, μειονεκτεί, διότι αναλαμβάνει με καθυστέρηση να ελέγξει τη δαπάνη και συνεπώς έχει τα περισσότερα συναλλακτικά κόστη (TC). Η αρνητική κρίση του συνεπάγεται τη μη πληρωμή του ΧΕ και την απώλεια της συναλλαγής, κάτι που λειτουργεί αρνητικά τόσο σε επίπεδο οικονομίας όσο και σε επίπεδο παροχής δημόσιων αγαθών που είναι και το στόχος του κράτους ως θεσμού.

Δεύτερον, ο προσυμβατικός έλεγχος φαίνεται να επιτελεί το σκοπό του, να προλαμβάνει την υπογραφή μιας μη νόμιμης σύμβασης και συνεπώς τη δημοσιονομική δέσμευση πιστώσεων με λάθος τρόπο, κάτι που λειτουργεί θετικά ως προς τα συμφέροντα του εντολέα-κράτους. Είναι συνεπώς χρήσιμο να παραμείνει και ενδεχομένως να γίνει διεύρυνση των ορίων του, ώστε να επεκταθεί και σε μικρότερες συμβάσεις. Το γεγονός ότι μειώνονται διαχρονικά οι αρνητικές κρίσεις, καταδεικνύει τη συνεισφορά του στη συμμόρφωση των ελεγχόμενων φορέων. Μια αρνητική κρίση του ωστόσο ακυρώνει ολόκληρη την προηγούμενη διαδικασία και όλα τα κόστη (TC) διαπραγμάτευσης, που έχουν πραγματοποιηθεί. Συνεπώς έχει κι αυτός TC, αλλά αναλογικά πολύ μικρότερα από τον προηγούμενο. Μάλιστα, όπως ήδη έχει αναφερθεί και στο προηγούμενο κεφάλαιο, εστιάζει μόνο στις ουσιώδεις πλημμέλειες, ώστε να μη δημιουργούνται γραφειοκρατικά προσκόμματα και δυσλειτουργούν οι φορείς.

Τρίτον, ο κατασταλτικός έλεγχος όχι μόνο έχει ενταθεί τα τελευταία χρόνια αλλά αναμένεται να αυξηθεί ακόμη περισσότερο στο προσεχές μέλλον, ως αποτέλεσμα των πρόσφατων νομοθετικών ρυθμίσεων. Και εδώ εντοπίστηκαν ζητήματα ασυμμετρίας πληροφόρησης, TC προετοιμασίας του ελέγχου για το ΕλΣυν και απώλεια συναλλαγής (ελέγχου), λόγω ελλείψεων στα προσκομισθέντα στοιχεία και οργανωτικών προβλημάτων στους φορείς. Όλα αυτά δημιουργούν επιπλέον TC, τα οποία όμως αφορούν τον τρόπο που

εφαρμόζεται στην πράξη, αποδίδονται σε εξωτερικούς παράγοντες και δεν οφείλονται στη φύση του ίδιου του ελέγχου. Η φιλοσοφία και η μεθοδολογία του συνδέονται με χαμηλά TC, που έπονται της συναλλαγής και αυτό πρέπει να τονιστεί. Προτεραιότητα συνεπώς έχει η επίλυση των οργανωτικών ζητημάτων που αναφέρθηκαν, ώστε να διενεργείται πιο άμεσα.

Εν κατακλείδι, μπορούμε να πούμε ότι με την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου περιορίζονται οι αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομία του κράτους από την απώλεια συναλλαγών στον τομέα παροχής δημόσιων αγαθών, που είναι και ο βασικός στόχος του κράτους ως θεσμού. Ο προσυμβατικός έλεγχος φαίνεται ότι επιδρά θετικά ως προς την προάσπιση των συμφερόντων του εντολέα-κράτους, συνεισφέροντας στη συμμόρφωση των ελεγχόμενων φορέων, γι' αυτό και είναι χρήσιμο να παραμείνει και να ενισχυθεί. Προς την κατεύθυνση αυτή προτείνεται να γίνει διεύρυνση των ορίων του, ώστε να επεκταθεί και σε μικρότερες συμβάσεις και να εξεταστεί το ενδεχόμενο να μεταφερθεί σε ένα προγενέστερο στάδιο της διαδικασίας ελέγχου, πριν πραγματοποιηθούν δηλαδή αρκετά από τα TC που αναφέρθηκαν. Όσον αφορά στον κατασταλτικό, το ΕλΣυν έχει καταφέρει να εντοπίσει τα βασικά αίτια που δημιουργούν τα προβλήματα συνεργασίας του με τους ελεγχόμενους φορείς. Θα πρέπει να προσανατολιστεί στην επίλυση αυτών των ζητημάτων, τα οποία δημιουργούν καθυστερήσεις και πρόσθετα TC.

ΚΕΦΑΛΑΙΟ 5. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Αντικείμενο της διπλωματικής αυτής ήταν η κατανόηση του θεσμικού ρόλου του Ελεγκτικού Συνεδρίου, ως εξωτερικός δημοσιονομικός ελεγκτής στην ελληνική δημόσια διοίκηση. Σκοπός της ήταν να μελετηθούν η δομή, οι διαδικασίες, και τα προβλήματα στους βασικούς ελέγχους που διενεργεί, σε μια προσπάθεια αποτίμησης και βελτίωσης των εν λόγω δομών και συμβατικών (contractual) σχέσεων.

Η διπλωματική κινήθηκε σε δυο επίπεδα: το θεωρητικό και το εμπειρικό. Αναφορικά με το πρώτο, επιχείρησε (για πρώτη φορά, εξ όσων γνωρίζουμε) την εφαρμογή συγκεκριμένων θεωρητικών εργαλείων της Νέας Θεσμικής Οικονομικής (ήτοι θεωρία αντιπροσώπευσης, σχεσιακή σύμβαση, θεωρία διακυβέρνησης συμβάσεων, κόστη συναλλαγής) στο δημόσιο γενικά και στο Ελεγκτικό Συνέδριο ειδικότερα, προκειμένου να γίνει η σύνθεση και η ανάπτυξη ενός θεωρητικού πλαισίου, σε ένα αντικείμενο με το οποίο η υφιστάμενη βιβλιογραφία έχει ασχοληθεί σε πολύ μικρό βαθμό και την ανάλυση των δημόσιων οργανισμών μέσα από την οπτική της TCE. Σε εμπειρικό επίπεδο η εργασία μελέτησε, ανέλυσε και αξιολόγησε τα τρία βασικά είδη ελέγχων που διενεργεί το Ελληνικό ΕλΣυν, ήτοι ο προληπτικός, ο προσυμβατικός και ο κατασταλτικός, σε μια προσπάθεια να αποτιμήσει την αποτελεσματικότητά τους και να προτείνει πιθανές αλλαγές και βελτιώσεις.

Μια σειρά θέσεων και συμπερασμάτων που προέκυψαν αξίζουν ιδιαίτερη αναφορά και συζητούνται αναλυτικότερα στη συνέχεια.

5.1. Βασικά συμπεράσματα και αποτίμηση της έρευνας

Στο πρώτο μέρος της εργασίας διαμορφώθηκαν τα εννοιολογικά εργαλεία της Νέας Θεσμικής Σχολής με αποτέλεσμα να προκύψει και η σύνθεση ενός νέου θεωρητικού πλαισίου που εξειδικεύεται στη δημόσια διοίκηση και εστιάζει επίσης στο Ελεγκτικό Συνέδριο. Οι έννοιες που βρήκαν περισσότερο εφαρμογή στην παρούσα εργασία είναι η θεωρία της αντιπροσώπευσης και τα οικονομικά του κόστους συναλλαγής.

Αναπτύχθηκε η έννοια των οργανισμών, εντός της προσέγγισης των TCE, που αποτελούν ένα δίκτυο σχεσιακών συμβάσεων, μεταξύ ατόμων ή ομάδων ανθρώπων προς την επίτευξη κοινών στόχων. Οι συναλλαγές αυτές, λόγω του χαρακτήρα τους

(μακροχρόνιες ή διαρκείς, δυναμικές, κτλ), απαιτούν σχεδιασμό κατάλληλων θεσμών ή οργανωτικών δομών διαχείρισης των συμβατικών σχέσεων, που ονομάζονται δομές διακυβέρνησης. Η δομή διακυβέρνησης δημιουργεί ένα οργανωτικό πλαίσιο συνεργασίας μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών που ελαχιστοποιεί το κόστος, προστατεύοντας τους συναλλασσομένους από διάφορους κινδύνους που σχετίζονται με την ανταλλαγή.

Ωστόσο, η ανάπτυξη των δομών διακυβέρνησης δεν είναι χωρίς κόστος. Τα κόστη δημιουργίας, συντήρησης, χρήσης και αλλαγής των δομών διακυβέρνησης και των συμβάσεων (συναλλαγών) ονομάζονται κόστη συναλλαγής. Ποια είναι η κατάλληλη δομή διακυβέρνησης και η πιο αποδοτική, κάθε φορά, εξαρτάται από τα χαρακτηριστικά της σχέσης συναλλαγής και τα συναλλακτικά κόστη που συνδέονται με αυτή, ενώ υπάρχει και το ζήτημα του «οπορτουνισμού», που θέτει εμπόδια στην πραγματοποίηση μιας συναλλαγής, που υπό άλλες συνθήκες θα μπορούσε να είναι επωφελής για τα δύο μέρη.

Βασικές δομές διακυβέρνησης αποτελούν: η αγορά, η ιεραρχία και την υβριδική ρύθμιση. Έμφαση επίσης δόθηκε στη ρυθμιστική (*regulation*) δομή διακυβέρνησης, που τοποθετείται εννοιολογικά, μεταξύ της αγοράς και της ιεραρχίας-δημοσίου. Συνδυάζει την καθιέρωση ρυθμίσεων/κανονισμών σε έναν οργανισμό και παράλληλα την κρατική επίβλεψη από ένα ενδιαμέσο φορέα, όπως μια ελεγκτική αρχή, η οποία παρεμβάλλεται μεταξύ του κράτους και του εκάστοτε οργανισμού. Αποτελεί μια μακροχρόνια σύμβαση, στην οποία διασφαλίζονται τα συμφέροντα του κράτους με την ένταξη κάθε οργανισμού σε ένα σύνθετο ρυθμιστικό πλαίσιο κανόνων, κανονισμών, διαδικασιών και άσκησης ελέγχου από τον ενδιαμέσο ελεγκτικό μηχανισμό (φορέα). Στο πλαίσιο αυτό εντάσσεται και ο ρόλος τους Ελεγκτικού Συνεδρίου. Αποτελεί μέρος μιας τέτοιας υβριδικής, τριμερούς, δομής διακυβέρνησης, μιας σχεσιακής σύμβασης μεταξύ κράτους (εντολέα) και ελεγχόμενων δημόσιων οργανισμών (εντολοδόχου), διαδραματίζοντας το ρόλο του ενδιαμέσου ρυθμιστή της εν λόγω σχεσιακής σύμβασης.

Επίσης, στη μελέτη των δομών διακυβέρνησης αναδείχτηκε σημαντική παράμετρος η ένταση των κινήτρων των ανθρώπων. Στην ιεραρχία υπάρχουν χαμηλής ισχύος κίνητρα, επειδή αυτά βοηθούν στη συνεργασία μεταξύ των ανθρώπων και επιδέχονται εσωτερικούς ελέγχους. Σε μία σύμβαση/συναλλαγή που πραγματοποιείται όμως στην αγορά, τα συμβαλλόμενα μέρη έχουν κίνητρα υψηλής ισχύος γιατί στοχεύουν στο κέρδος. Τα κίνητρα υψηλής ισχύος μπορούν να είναι επιζήμια όταν συνδέονται με οπορτουνιστική συμπεριφορά. Μεταφέροντας τη συναλλαγή από την αγορά στην ιεραρχία (καθετοποίηση) τα κίνητρα

μετατρέπονται από υψηλής σε χαμηλής ισχύος, προκαλώντας ανάλογο κόστος, το οποίο ωστόσο αντισταθμίζει τον κίνδυνο απώλειας της συναλλαγής λόγω του οπορτουνισμού.

Η δημόσια διοίκηση, υπό το πρίσμα της TCE, κρίνεται περισσότερο κατάλληλη για συναλλαγές όπως είναι οι προμήθειες, οι αναδιανεμητικές, οι ρυθμιστικές, οι κυριαρχικές, οι δικαστικές και οι υποδομές. Συνάγεται επίσης ότι το κράτος θα πρέπει σπανίως να παράγει για τις δικές του ανάγκες και περισσότερο να στρέφεται στην προμήθεια από την αγορά.

Μια εφαρμογή επίσης της TCE στο δημόσιο βρίσκεται στις συμβάσεις που συνάπτει, στο πλαίσιο ανάθεσης για την προμήθεια αγαθών ή υπηρεσιών ή την κατασκευή έργων. Κεντρικό πρόβλημα στις δημόσιες συμβάσεις αποτελεί η αβεβαιότητα που αντιμετωπίζουν οι αντισυμβαλλόμενοι από τις αλλαγές στο σχεδιασμό (αστοχία σχεδιασμού, απρόβλεπτα, αλλαγές κανονισμών), μετά την υπογραφή της σύμβασης και πριν την έναρξη της παραγωγής, που δημιουργεί συναλλακτικά κόστη. Από την άλλη, οι κανονισμοί σύναψης δημοσίων συμβάσεων θέτουν περιορισμούς, στην προσπάθεια να εξασφαλίσουν τον ελεύθερο ανταγωνισμό, που οδηγεί σε δικαιότερες τιμές στην αγορά, να ενισχύσουν τη διαφάνεια και να αποτρέψουν ζητήματα διαφθοράς. Στην πολύπλοκες αναθέσεις, που αναπόφευκτα υπάρχει συμβατική ατέλεια, όταν χρησιμοποιούνται άκαμπτοι κανονισμοί αυξάνονται τα κόστη συναλλαγών. Καταλήγει ότι, οι δημόσιες συμβάσεις, που συνήθως είναι πολύπλοκες, πρέπει να διέπονται από ευελιξία, ώστε να επιτρέπεται η *ex post* προσαρμογή, που τις κάνει περισσότερο αποδοτικές. Οι απλές αναθέσεις είναι προτιμότερο να προμηθεύονται με συμβάσεις καθορισμένης τιμής, που έχουν ευκολία στο σχεδιασμό και ελάχιστη αβεβαιότητα για το τι πρέπει να παραχθεί.

Σημαντική εξάλλου είναι η συνεισφορά της θεωρίας αντιπροσώπευσης στα ζητήματα ασύμμετρης πληροφόρησης μεταξύ των συμβαλλόμενων μερών, που εμφανίζονται πριν ή μετά τη σύναψη μιας σύμβασης. Στην πρώτη περίπτωση πρόκειται για δυσμενή επιλογή και στη δεύτερη για ηθικό κίνδυνο. Μια σχέση εκπροσώπησης στην ουσία αντιπροσωπεύει μία σύμβαση μεταξύ εντολέα και εντολοδόχου, κατά την οποία ο εντολοδόχος δεσμεύεται να ενεργεί και να αποφασίζει εξ' ονόματος του εντολέα. Δεδομένου ότι υπάρχουν αντικρουόμενα συμφέροντα, ο εντολοδόχος πιθανό να μην ενεργεί πάντα προς το συμφέρον του εντολέα. Παραδείγματα συμβάσεων εκπροσώπησης συναντώνται σε διάφορους τομείς του Δημόσιου βίου. Διακρίνονται σχέσεις εκπροσώπησης που διέπονται από ζητήματα ασύμμετρης πληροφόρησης (χαμηλή προσπάθεια, διαφθορά), προκαλώντας προβλήματα διακυβέρνησης. Εντοπίζονται τόσο αφανείς ενέργειες (π.χ. αντιπαραγωγική συμπεριφορά των

δημοσίων υπαλλήλων), όσο και αφανείς πληροφορίες (π.χ. αναποτελεσματικός σχεδιασμός συστήματος δαπανών), με τους υπαλλήλους (εντολοδόχους) να έχουν το πληροφοριακό πλεονέκτημα έναντι των διευθυντών (εντολέων).

Έτσι η εποπτεία εξελίσσεται σε έναν καθοριστικό εξωγενή παράγοντα παραγωγικότητας, καθώς μπορεί να επηρεάζει τη συμπεριφορά του εντολοδόχου. Η δυσκολία του εντολέα έγκειται στο να σχεδιάσει τη μεταξύ τους σύμβαση, με τρόπο που να εξαναγκάζει τον εντολοδόχο να ανταποκριθεί στις απαιτήσεις της αποτελεσματικά, ορίζοντας ένα επίπεδο παραγωγής και τρόπους ελέγχου και επιβολής κυρώσεων. Θα πρέπει επίσης να προσδιοριστεί ένας τρόπος μέτρησης και παρακολούθησης των βασικών αντικειμένων της σύμβασης, όπως είναι η μέτρηση των επιδόσεων με τη χρήση δεικτών απόδοσης. Ο σχεδιασμός του κατάλληλου συστήματος ελέγχου πρέπει να εξετάζει ποια είναι κάθε φορά η κατάλληλη επιλογή μεταξύ *ex ante* ελέγχων (π.χ. προέγκριση δαπανών, παρακολούθηση πιστώσεων) και *ex post* ελέγχων (π.χ. επιβεβαίωση της αξιοπιστίας των δημοσιονομικών μεγεθών ή ελέγχους αποδοτικότητας των δημόσιων δαπανών). Ενδιαφέρουσα είναι η παρατήρηση ότι στην πλειονότητα των χωρών τα οικονομικά αποτελέσματα δημοσιονομικής διαχείρισης επαληθεύονται εκ των υστέρων (*ex-post*) από τον αντίστοιχο ελεγκτικό οργανισμό (*Supreme Audit Institution*), που είναι επιφορτισμένος με τον έλεγχο επιδόσεων και αναφέρει τα πορίσματά του στις αρμόδιες κρατικές αρχές (συνήθως στο κοινοβούλιο).

Στο σημείο αυτό, εκπληρώνεται ο πρώτος στόχος της παρούσας μελέτης, κατά τον οποίο εντοπίζονται και αναδεικνύονται τα σημεία του γενικότερου θεωρητικού πλαισίου που βρίσκουν εφαρμογή στο δημόσιο τομέα και στο Ελεγκτικό Συνέδριο ειδικότερα. Καταλήγει στο να αποκρυσταλλώσει ένα εξειδικευμένο θεωρητικό πλαίσιο της TCE, σε ένα νέο πεδίο, για το οποίο δεν έχει ασχοληθεί σημαντικά η βιβλιογραφία, γεγονός που αποτελεί και τη βασική καινοτομία της.

Περαιτέρω, στο εμπειρικό μέρος, η εργασία επικεντρώθηκε στην εξέταση των βασικών μορφών ελέγχου που διενεργούνται από το Ελεγκτικό Συνέδριο αναλύοντας και αποτιμώντας τα συναλλακτικά κόστη αλλά και τα προβλήματα που αντιμετωπίζουν. Αυτό είναι ιδιαίτερα επίκαιρο, γιατί πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις στην Ελλάδα έρχονται να καταργήσουν σταδιακά τον προληπτικό έλεγχο και να ενισχύσουν τις δύο άλλες μορφές, τον κατασταλτικό, ώστε να γίνεται πιο άμεσα και τον προσυμβατικό, που φαίνεται ότι αποδίδει. Αυτή η μεταρρύθμιση ουσιαστικά δείχνει να στοχεύει στην εναρμόνισή τους με πρακτικές ελέγχου των ευρωπαϊκών ελεγκτικών οργανισμών (SAIs).

Η ανάλυση αναδεικνύει τα προβλήματα, ιδιαίτερα αυτά που συνδέονται με το κόστος συναλλαγής και τις συνέπειες που έχουν τόσο στην οικονομική λειτουργία του κράτους όσο και στη βασική αποστολή του που είναι η παροχή δημόσιων αγαθών. Εξετάζει επίσης τις δυσκολίες που αναφύονται κατά την άσκηση των ελέγχων, επιβεβαιώνοντας την ορθότητα κατάργησης του προληπτικού ελέγχου και προτείνοντας σχετικές βελτιώσεις στη διεξαγωγή των άλλων δύο.

Συγκεκριμένα, όσον αφορά τους διενεργούμενους ελέγχους, ο προσυμβατικός (*ex ante*) έλεγχος, χαρακτηρίστηκε παλιότερα από μελετητές ότι ασκούσε θετική επίδραση στη συναλλακτική δραστηριότητα της δημόσιας διοίκησης, καλύπτοντας την αναγκαιότητα στην έννομη τάξη να υπάρξει ένας μηχανισμός, που θα λειτουργεί αποτρεπτικά σε παθογένειες και φαινόμενα κακοδιαχείρισης. Από την εργασία προέκυψε ότι έχει σχετικά χαμηλά TC, επιβεβαιώνοντας το παραπάνω σκεπτικό.

Συνεπώς, φαίνεται ότι διαχρονικά επιτυγχάνει την πρόληψη υπογραφής μιας μη νόμιμης σύμβασης. Η τάση αύξησης του όγκου των συμβάσεων, σε συνδυασμό με τη μείωση των αρνητικών κρίσεων, καταδεικνύει τη συνεισφορά του στη συμμόρφωση των ελεγχόμενων φορέων και την αναγκαιότητά του. Σημαντικό του πλεονέκτημα, όπως ήδη έχει αναφερθεί, είναι το κριτήριο της «ουσιώδους πλημμέλειας», ώστε να μη δημιουργούνται γραφειοκρατικά προσκόμματα και δυσλειτουργούν οι φορείς.

Βέβαια, δεν είναι δυνατό να διεξάγεται χωρίς κανένα συναλλακτικό κόστος. Πρέπει να επισημανθεί ότι σε αυτό το χρονικό σημείο κατάρτισης του «σχεδίου σύμβασης» μια αρνητική κρίση ακυρώνει στην ουσία ολόκληρη την προηγούμενη διαδικασία και όλα τα κόστη διαπραγμάτευσης, που έχουν πραγματοποιηθεί. Αφορούν τα σημαντικότερα στάδια διεξαγωγής του διαγωνισμού, ήτοι: προϋπολογισμός, δέσμευση δαπάνης, διακήρυξη, διαδικασία λήψης προσφορών, επιλογής αναδόχου και ελέγχου των δικαιολογητικών από την επιτροπή αξιολόγησης. Γι' αυτό εκτιμούμε ότι για να είναι περισσότερο αποτελεσματικός, απ' ότι είναι ήδη, θα πρέπει να εξεταστεί το ενδεχόμενο μετάθεσής του σε προγενέστερο στάδιο.

Στην ίδια λογική, θεωρούμε ότι σημαντική μπορεί να είναι η συμβολή των νέων μορφών ελέγχου (π.χ. έλεγχοι συμμόρφωσης, κλπ), που ενισχύουν τις διαδικασίες του εσωτερικού ελέγχου στα συστήματα των ελεγχόμενων φορέων, ώστε να δημιουργηθούν δικλείδες που συντελούν ώστε να αποφευχθούν οι αιτίες μη νομιμότητας και τα λάθη που αναφέρθηκαν.

Σχετικά με τους άλλους δύο τύπους ελέγχου, οι περισσότερες μελέτες συνέκλιναν υπέρ του προληπτικού, που χαρακτηριζόταν επίκαιρος και αποτελεσματικός ενώ μειονεκτούσε ο κατασταλτικός, ως χρονικά απομακρυσμένος και αναποτελεσματικός. Από την ανάλυση προέκυψε ότι ο προληπτικός έλεγχος, διαχρονικά λειτουργεί ως τώρα αποτρεπτικά της ανομίας. Υπό την οπτική όμως της προσέγγισης TCE φαίνεται να μειονεκτεί, διότι παραλαμβάνει για έλεγχο τη δαπάνη με σημαντική χρονική καθυστέρηση, στη φάση πριν την πληρωμή και συνεπώς έχει τα περισσότερα συναλλακτικά κόστη. Σε περίπτωση αρνητικής κρίσης του οδηγείται σε μη πληρωμή και άρα απώλεια της συναλλαγής. Έτσι, η λύση του περιορισμού του, λόγω υψηλού συναλλακτικού κόστους, συνάδει με τις πρόσφατες διατάξεις για τη σταδιακή κατάργηση του, που μετατοπίζεται η έμφαση στους εναπομείναντες ελέγχους και στις σύγχρονες μορφές ελέγχου (στοχευμένοι, επιδόσεων και συμμόρφωσης).

Ο κατασταλτικός έλεγχος, όπως αποδεικνύεται και από την αυξητική τάση του όγκου της ελεγκτέας ύλης, στην περίοδο που εξετάσαμε, είναι ο τύπος στον οποίο θα δοθεί έμφαση, μετά και τις πρόσφατες νομοθετικές ρυθμίσεις. Τα ζητήματα ασυμμετρίας πληροφόρησης, συναλλακτικού κόστους προετοιμασίας του ελέγχου για το ΕλΣυν και απώλεια συναλλαγής (ελέγχου), λόγω ελλείψεων στα προσκομισθέντα στοιχεία και οργανωτικών προβλημάτων στους φορείς που εντοπίστηκαν, δημιουργούν επιπλέον κόστη. Τα κόστη αυτά όμως, δεν οφείλονται στη φύση του, αλλά αφορούν τον τρόπο πρακτικής εφαρμογής του και αποδίδονται σε εξωτερικά αίτια. Προτεραιότητα συνεπώς πρέπει να δοθεί στην επίλυση των οργανωτικών ζητημάτων που αναφέρθηκαν, ώστε να διενεργείται πιο άμεσα ο κατασταλτικός έλεγχος.

Εν κατακλείδι, από την κατάργηση του προληπτικού ελέγχου περιορίζονται οι αρνητικές επιπτώσεις στην οικονομία από την απώλεια συναλλαγών στον τομέα παροχής δημόσιων αγαθών, που είναι και ο βασικός στόχος του κράτους ως θεσμού. Ο προσυμβατικός έλεγχος επιδρά θετικά στην προάσπιση των συμφερόντων του εντολέα-κράτους, συνεισφέροντας στη συμμόρφωση των ελεγχόμενων φορέων, γι' αυτό και είναι χρήσιμο να παραμείνει και να ενισχυθεί. Προτείνεται μια διεύρυνση των ορίων του, ώστε να επεκταθεί και σε μικρότερες συμβάσεις και να εξεταστεί το ενδεχόμενο να μεταφερθεί σε ένα προγενέστερο στάδιο της διαδικασίας ελέγχου, πριν πραγματοποιηθούν αρκετά συναλλακτικά κόστη. Όσον αφορά στον κατασταλτικό, το ΕλΣυν έχει καταφέρει να εντοπίσει τα βασικά αίτια που δημιουργούν τα προβλήματα συνεργασίας του με τους ελεγχόμενους

φορείς. Θα πρέπει να προσανατολιστεί στην επίλυση αυτών των ζητημάτων, τα οποία δημιουργούν καθυστερήσεις και πρόσθετα κόστη.

5.2. Περιορισμοί και αδυναμίες της έρευνας

Η Νέα Θεσμική Οικονομική προσέγγιση και η Οικονομική του Κόστους Συναλλαγών αποτελούν μια νέα γραμμή έρευνας που βρίσκεται σε συνεχή εξέλιξη. Όχι μόνο δεν υπάρχει ένα ενιαίο θεωρητικό πλαίσιο που να συμπεριλαμβάνει τις έννοιες που αναφέρθηκαν, αλλά απουσιάζει ακόμα και μια ενιαία ορολογία και αντίληψη των εννοιών αυτών. Ως αποτέλεσμα, ο επίδοξος μελετητής των νέων θεσμικών οικονομικών βρίσκεται πολλές φορές σε σύγχυση και αντιμέτωπος με αντιφάσεις. Η παρούσα εργασία προσπάθησε να βάλει σε κάποια τάξη όλες αυτές τις θεωρίες και προσεγγίσεις, αλλά όπως είναι κατανοητό, το έργο αυτό υπερβαίνει τις δυνατότητες και διαθεσιμότητα χρόνου και πόρων μιας μεταπτυχιακής διατριβής.

Δυσκολίες στην εφαρμογή του πρακτικού μέρους της μελέτης αποτέλεσε η έλλειψη αξιών για την ελεγχθείσα ύλη του κατασταλτικού ελέγχου, ποσοτικών δεδομένων για τις αρνητικές κρίσεις πριν το 2011 του προσυμβατικού ελέγχου και πληροφορίας για τη συνολική αξία των αρνητικών κρίσεων του, στον έλεγχο αυτό. Αδυναμία επίσης αποτελεί και η έλλειψη πιο σύγχρονων στοιχείων, από το 2015 και μετά, δεδομένου ότι η ετήσια έκθεση του Ελεγκτικού Συνεδρίου για το 2015 (το Μάιο του 2018 που ολοκληρώθηκε η παρούσα εργασία) ήταν ακόμη υπό δημοσίευση.

5.3. Προτάσεις μελλοντικής έρευνας

Γενικότερα, το θεωρητικό πλαίσιο που αναπτύχθηκε, δεν είναι δυνατό να εξαντληθεί στην εφαρμογή του σε μία μελέτη όπως η παρούσα, ή να φωτίζει όλες τις πτυχές και τα ζητήματα που προκύπτουν σχετικά. Ειδικότερα, όσον αφορά στη θεωρία αντιπροσώπευσης, στην παρούσα μελέτη εξετάστηκαν ορισμένες πτυχές της θεωρίας, όπως η σχέση ελεγκτή – ελεγχόμενου, ενώ υπάρχει σημαντικό έδαφος για περαιτέρω έρευνα στο ζήτημα αυτό, καθώς η ίδια η δημόσια διοίκηση αποτελεί μια πολυεπίπεδη αλυσίδα επάλληλων σχέσεων εντολέα - εντολοδόχου. Στο ίδιο πλαίσιο, εστιάζοντας κυρίως στη θεωρία των συμβάσεων, μελλοντική έρευνα στο δημόσιο τομέα μπορεί να δώσει έμφαση στην ανάλυση της ‘σχεσιακής σύμβασης’ μεταξύ κράτους και δημόσιων φορέων διερευνώντας τις ‘ιδιωτικές ρυθμίσεις’

(*private ordering*) που οι εν λόγω συμβαλλόμενοι αναπτύσσουν σε μια προσπάθεια να προστατευθούν από τον ομοιοταξισμό του άλλου μέρους.

Πεδίο για εμπειρική έρευνα, με ιδιαίτερο επίσης ενδιαφέρον, θα αποτελέσουν τα πορίσματα των επόμενων ετήσιων εκθέσεων του ΕλΣυν, ιδίως μετά το 2019. Ειδικότερα, μετά την εφαρμογή της νομοθετικής μεταρρύθμισης που καταργεί εντελώς τον προληπτικό έλεγχο και της παράλληλης καθιέρωσης σύγχρονων μορφών και μεθόδων ελέγχου, θα μπορεί να διεξαχθεί μια νέα έρευνα που θα επικαιροποιήσει τα ευρήματα της παρούσας. Θα εκτιμήσει τα κόστη συναλλαγών των νέων διαδικασιών που τέθηκαν σε ισχύ και θα μελετήσει της επιπτώσεις των αλλαγών.

ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΚΕΣ ΑΝΑΦΟΡΕΣ

ΞΕΝΟΓΛΩΣΣΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Akerlof, G. A. (1984). *An Economic Theorist's Book of Tales*. Cambridge University Press.
- Alchian, A. A., & Demsetz, H. (1973). The Property Right Paradigm. *The Journal of Economic History*, 33(1), 16-27.
- Alchian, A. A., & Woodward, S. (1991). Reflections on the Theory of the Firm. *Furubotn/Richter (1991)*, 127-153.
- Anderson, T. L., & Huggins, L. E. (2013). *Property rights: A practical Guide to Freedom and Prosperity*. Hoover press.
- Arrow, K. J. (1984). *The Economics of Agency* (No. TR-451). Stanford University CA INST for Mathematical Studies in the Social Sciences.
- Arvanitidis, P. (2004). The Diverse Traditions of Institutional Economics: Conceptual and Methodological Underpinnings. *University of Thessaly, Greece, Discussion Paper Series*, 10(12), 317-50.
- Bajari, P., & Tadelis, S. (2001). Incentives Versus Transaction Costs: a Theory of Procurement Contracts. *The Rand Journal of Economics*, 32(3), 387-407.
- Barzel, Y. (1997). *Economic Analysis of Property Rights*. Cambridge University Press.
- Blume, L., & Voigt, S. (2011). Does Organizational Design of Supreme Audit Institutions Matter? A Cross-Country Assessment. *European Journal of Political Economy*, 27(2), 215-229.
- Boyd, R., & Richerson, P. J. (1985). *Culture and the Evolutionary Process*. University of Chicago press.

- Clark, C., De Martinis, M., & Krambia-Kapardis, M. (2007). Audit Quality Attributes of European Union Supreme Audit Institutions. *European Business Review*, 19(1), 40-71.
- Coase, R. (1959). The Federal Communications Commission. *The Journal of Law & Economics*, 2, 1-40
- Coase, R. H. (1960). The Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*, 3, 1.
- Coase, R. H. (1988). *The Firm, the Market, and the Law* 1988. The University of Chicago Press.
- Cogliandro, G. (2000). Reform: the Audit System. *International Journal of Public Administration*, 23(2-3), 383-403.
- Commons, J. R. (1932). The Problem of Correlating Law Economics and Ethics. *Wisconsin Law Review*, 8, 3-26.
- Commons, John R (1950), *The Economics of Collective Action*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Boyd, R., & Richerson, P. J. (1988). *Culture and the Evolutionary Process*. University of Chicago press.
- Dahlman, C. J. (1979). The Problem of Externality. *The Journal of Law and Economics*, 22(1), 141-162.
- Dahlstrom, R., & Nygaard, A. (2010). The 2009 Nobel Prize in Economics to Oliver E. Williamson: Recognition of the influence of transaction cost economics on business research. *Journal of Retailing*, 86(3), 209-210.
- Demsetz, H. (1967). Toward a Theory of Property Rights. In *American Economic Review, Paper and Proceeding*, 57, 347-359.
- Demsetz, H. (1983). The Structure of Ownership and the Theory of the Firm. *The Journal of Law and Economics*, 26(2), 375-390.
- Deloitte, (2018). Εργαλειοθήκη επιτάχυνσης παραγωγικών επενδύσεων. *Συνέδριο Σ.Ε.Β. (Σύνδεσμος Ελλήνων Βιομηχάνων) «Σχεδιάζουμε το μέλλον με επενδύσεις. Κερδίζουμε στον διεθνή ανταγωνισμό με πρακτικές λύσεις»*, 23-24 Απριλίου 2018. Αθήνα: Deloitte.
- Dixit, A. (1996). *The Making of Economic Policy: a Transaction-Cost Politics Approach*. Cambridge, Massachusetts.

- Eisenhardt, K. M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of management review*, 14(4), 532-550.
- Foster, J. (1991). The Institutional (Evolutionary) School, In Mair, D. and Miller, A. G. (eds): *A Modern Guide to Economic Thought, An Introduction to Comparative Schools of Thought in Economics*, Edward Elgar, Aldershot.
- Friedman, D. D. (1973). *The Machinery of Freedom*. New York, Harper Colophon.
- Funnell, W. (1997). The Curse of Sisyphus: Public Sector Audit Independence in an Age of Economic Rationalism. *Australian Journal of Public Administration*, 56(4), 87-105.
- Furubotn, E. G., & Pejovich, S. (1972). Property Rights and Economic Theory: a Survey of Recent Literature. *Journal of Economic Literature*, 10(4), 1137-1162.
- Furubotn, E. G. (2001). The New Institutional Economics and the Theory of the Firm. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 45(2), 133-153.
- Furubotn, E. G., & Richter, R. (2005). *Institutions and Economic Theory: The Contribution of the New Institutional Economics*. University of Michigan Press.
- Ghosh, M., & John, G. (1999). Governance Value Analysis and Marketing strategy. *The Journal of Marketing*, 63(4), 131-145.
- Grossman, S. J., & Hart, O. D. (1986). The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration. *Journal of Political Economy*, 94(4), 691-719.
- Hodgson, G. M. (1998). Competence and Contract in the Theory of the Firm. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 35(2), 179-201.
- Holcomb, T. R., & Hitt, M. A. (2007). Toward a Model of Strategic Outsourcing. *Journal of Operations Management*, 25(2), 464-481.
- Holmstrom, B. (1989). Agency Costs and Innovation. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 12(3), 305-327.
- Jensen, M. C., & Meckling, W. H. (1976). Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Hardin, G. (1968). Science. *The Tragedy of the Commons*, 13(162), 1243-1248.

- Hart, O., & Moore, J. (1990). Property Rights and the Nature of the Firm. *Journal of Political Economy*, 98(6), 1119-1158.
- Hart, O. D. (1988). Incomplete Contracts and the Theory of the Firm. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(1), 119-139.
- Joskow, P. L. (1988). Asset Specificity and the Structure of Vertical Relationships: Empirical Evidence. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(1), 95-117.
- Kuhn, T. S. (1970). *The Structure of Scientific Revolutions*, 2nd enl. ed. University of Chicago Press.
- Leruth, L., & Paul, E. (2008). A Principal-Agent Theory Approach to Public Expenditure Management Systems in Developing Countries. *OECD Journal on Budgeting*, 7(3), 1-29.
- Levi, M. (1989). *Of Rule and Revenue* (Vol. 13). University of California Press.
- Levy, B., & Spiller, P. T. (1994). The Institutional Foundations of Regulatory Commitment: a Comparative Analysis of Telecommunications Regulation. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 10(2), 201-246.
- Levy, B., & Spiller, P. T. (1996). A Framework for Resolving the Regulatory Problem. *Regulations, Institutions and Commitment: Comparative Studies in Regulation*, Cambridge University Press, Cambridge, 121-144.
- Lienert, I. (2003). *A Comparison Between Two Public Expenditure Management Systems in Africa* (Vol. 2). International Monetary Fund.
- Ménard, C. (2004). The Economics of Hybrid Organizations. *Journal of Institutional and Theoretical Economics JITE*, 160(3), 345-376.
- Miller, J. G., & Vollmann, T. E. (1985). The Hidden Factory. *Harvard Business Review*, 63(5), 142-150.
- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*, 28(4), 739-777.
- Morrill, C., & Morrill, J. (2003). Internal Auditors and the External Audit: a Transaction Cost Perspective. *Managerial Auditing Journal*, 18(6/7), 490-504.

- Muris, T. J. (1980). Opportunistic Behavior and the Law of Contracts. *Minnesota Law Review*, 65, 521.
- Moussa, M. Y. (2004). *Public Expenditure Management in Francophone Africa: A Cross-Country Analysis* (No. 4-42). International Monetary Fund.
- NAO (2005). *State Audit in the European Union*. National Audit Office Publication. 3rd edition.
- North, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge University Press.
- North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of economic perspectives*, 5(1), 97-112.
- North, D. C. (1992). The new Institutional Economics and Development. *Washington University in St. Louis*.
- North, D. C. (1994). Economic Performance Through Time. *The American Economic Review*, 84(3), 359-368.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (1998). A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action: Presidential Address, American Political Science Association, 1997. *American Political Science Review*, 92(1), 1-22.
- Pejovich, S. (2012). *Economic Analysis of Institutions and Systems* (Vol. 33). Springer Science & Business Media.
- Picot, A., & Wolff, B. (1994). Institutional Economics of Public Firms and Administrations: Some Guidelines for Efficiency-Oriented Design. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 211-232.
- Pinfield, L. T. (1986). A Field Evaluation of Perspectives on Organizational Decision Making. *Administrative Science Quarterly*, 31(3), 365-88.
- Pollitt, C. (2003). Performance Audit in Western Europe: Trends and Choices. *Critical perspectives on accounting*, 14(1-2), 157-170.

- Shelanski, H. A., & Klein, P. G. (1995). Empirical Research in Transaction Cost Economics: A Review and Assessment. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 11(2), 335-361.
- Simon, H. A. (1991). Bounded Rationality and Organizational Learning. *Organization Science*, 2(1), 125-134.
- Stapenhurst, R., & Titsworth, J. (2002). *Features and Functions of Supreme Audit Institutions* (No. 9766). The World Bank.
- Stone, A., Levy, B., & Paredes, R. (1992). *Public Institutions and Private Transactions: The Legal and Regulatory Environment for Business Transactions in Brazil and Chile* (Vol. 891). World Bank Publications.
- Streim, H. (1994). Agency Problems in the Legal Political System and Supreme Auditing Institutions. *European Journal of Law and Economics*, 1(3), 177-191.
- Tadelis, S. (2012). Public Procurement Design: Lessons From the Private Sector. *International Journal of Industrial Organization*, 30(3), 297-302.
- Tirole, J. (1994). The Internal Organization of Government. *Oxford Economic Papers*, 46(1), 1-29.
- Yin, R. K. (2017). *Case Study Research and Applications: Design and Methods*. Sage publications.
- Wallace, W. (1980). *The Economic Role of the Audit in Free and Regulated Markets*. W&M Publish.
- Williamson, O. E. (1975). Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: a Study in the Economics of Internal Organization. University of Illinois at Urbana-Champaign's Academy for Entrepreneurial Leadership Historical Research.
- Williamson, O. E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, markets, relational Contracting*. Free Press.
- Williamson, O. E. (1988). The Logic of Economic Organization. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 4(1), 65-93.
- Williamson, O. E. (1989). Transaction Cost Economics. *Handbook of Industrial Organization*, 1, 135-182.

- Williamson, O. E. (1990). A Comparison of Alternative Approaches to Economic Organization. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 146 (1), 61-71.
- Williamson, O. E. (1991). Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives. *Administrative Science Quarterly*, 36(2), 269-296.
- Williamson, O. E. (1998). Transaction Cost Economics: How it Works; Where it is Headed. *De Economist*, 146(1), 23-58.
- Williamson, O. E. (1999). Public and Private Bureaucracies: a Transaction Cost Economics Perspectives. *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 15(1), 306-342.
- Williamson, O. E. (2010). Transaction Cost Economics: The Natural Progression. *Journal of Retailing*, 86 (3), 215-226.
- Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy* (Vol. 91). New York: Basic Books.

ΕΛΛΗΝΙΚΗ ΒΙΒΛΙΟΓΡΑΦΙΑ

- Δαγτόγλου, Π. (1991). *Συνταγματικό Δίκαιο. Ατομικά Δικαιώματα, Α΄ και Β΄*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα..
- Δερτιλής, Γ. (2005). *Ιστορία του ελληνικού κράτους 1830-1920, τόμος Β΄*. Αθήνα: Εκδόσεις Εστία.
- Γέροντας, Α. (2005). *Δημοσιονομικό Δίκαιο*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.
- Γέροντας, Α. (2015). Συμβάσεις της Διοίκησης, στο Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ. & Φλογαΐτης Σ. (2015). *Διοικητικό Δίκαιο, Γ΄ Έκδοση*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Ενιαία Ανεξάρτητη Αρχή Δημοσίων Συμβάσεων. (2015). *Ετήσια έκθεση πεπραγμένων*.
- Θεοχαρόπουλος, Λ. (1993). *Η δικαστηριακή φύση του Ελληνικού Ελεγκτικού Συνεδρίου Συνεδρίου*. ΝοΒ.
- Καραβοκύρης, Ι. (2008). *Ο προσυμβατικός έλεγχος νομιμότητας από το Ελεγκτικό Συνέδριο*, Θεωρία και Πράξη Διοικητικού Δικαίου, ΘΠΔΔ 11/2008.
- Καραβοκύρης, Ι. (2011). *Πρακτικός Οδηγός για τον έλεγχο από το Ελεγκτικό Συνέδριο των Δημοσίων Συμβάσεων των Δήμων, των Περιφερειών και των Νομικών τους Προσώπων*, Υπουργείο Εσωτερικών, Αποκέντρωσης και Ηλεκτρονικής Διακυβέρνησης. Αθήνα: Εθνικό Τυπογραφείο.
- Καραθανασόπουλος, Ε. (2010). *Ο προσυμβατικός έλεγχος από το Ελεγκτικό Συνέδριο: Συμβάσεις δημοσίων έργων, προμηθειών και υπηρεσιών*. Βιβλιοθήκη Θεωρίας και Πράξης Διοικητικού Δικαίου. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Κάρκαλης, Ι. (2005). *Αντιδιαφθορά και Ελεγκτικό Συνέδριο, Εφαρμοσμένη δημοσιονομική ελεγκτική τομ. Ι*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Κοντόγεωργα, Γ. (2013). *Ο εξωτερικός έλεγχος της δημοσιονομικής διαχείρισης στην Ελλάδα και η λειτουργία του Ελεγκτικού Συνεδρίου στο πλαίσιο των διεθνών προτύπων* (Διδακτορική Διατριβή).

- Λύτρας, Σ. (2015). Η οργάνωση της Δημόσιας Διοίκησης, στο Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ., Φλογαΐτης Σ. (2015). *Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μάνεσης, Α. (1965). *Αι Εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, τόμ. ΙΙ*. Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Μάνεσης, Α. (1991). *Αι Εγγυήσεις τηρήσεως του Συντάγματος, τόμ. Ι, ΙΙ*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Μαραγκού, Γ. (2016). *Ελεγκτικό Συνέδριο*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μαυρομμάτη, Α. (2004). *Η Σχέση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου με τα άλλα Όργανα της Ευρωπαϊκής Ένωσης και τα Εθνικά Όργανα Ελέγχου. (Σκέψεις με αφορμή τη Λευκή Βίβλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής για την Ευρωπαϊκή Διακυβέρνηση)*, ανακτήθηκε 16 Μαρτίου 2018 από <http://www.greeklaws.com/pubs/results.php?id=429>.
- Μηλιώνης, Ν. (2006). *Ο θεσμικός ρόλος του Ελεγκτικού Συνεδρίου, β' έκδοση*. Αθήνα – Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Σάκκουλα.
- Μηλιώνης Ν. (2012). *Το Ελεγκτικό Συνέδριο. Σύγχρονες τάσεις και εξελίξεις*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Μπάλτα, Ε. (2009). *Ο προληπτικός δικαστικός έλεγχος των δημοσίων δαπανών: από την καθιέρωση στην αμφισβήτηση* (Διδακτορική Διατριβή, Αριστοτέλειο Πανεπιστήμιο Θεσσαλονίκης (ΑΠΘ). Σχολή Νομικών Οικονομικών και Πολιτικών Επιστημών. Τμήμα Νομικής. Τομέας Δημοσίου Δικαίου και Πολιτικής Επιστήμης).
- Μπάρμπας, Ν (2012). *Στοιχεία Δημοσιονομικού Δικαίου*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη 2012: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Nugent, N. (2012). *Πολιτική και Διακυβέρνηση στην Ευρωπαϊκή Ένωση: Ιστορία, Θεσμοί, πολιτικές*. Αθήνα: Εκδόσεις Σαββάλας.

- Παπακωνσταντίνου, Α. (2001). Κράτος και Διεθνές Δίκαιο. *Η συνταγματική διαρρύθμιση των σχέσεων εσωτερικού και διεθνούς διακαίου*. Αθήνα-Κομοτηνή: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Παππάς, Α. (1990). *Ελεγκτική*. Αθήνα: Εκδόσεις Σμπίλιας «Το Οικονομικό».
- Πουλής, Π. (2007). *Εγχειρίδιο Συνταγματικού Δικαίου και Θεσμών*. Δ' Έκδοση Αθήνα – Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Πρωτοψάλτης, Ν. (1998). *Γενικός Οδηγός Προγράμματος Ελέγχου*. Αθήνα: ΣΟΛ.
- Σαββαΐδου, Κ. (2009). *Οικονομική Διοίκηση και Διαχείριση Οργανισμών Τοπικής Αυτοδιοίκησης*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Σαρμάς, Ι. (2006). *Καλύτερο Κράτος. Η σπατάλη, η διαφθορά και ο σύγχρονος δημοσιονομικός έλεγχος*. Αθήνα: Εκδόσεις Αντ. Ν. Σάκκουλα.
- Σιούτη, Γ. (2015). Η μονομερής δράση της Δημόσιας Διοίκησης, στο Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ. & Φλογαΐτης Σ. (2015). *Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.
- Σολδάτος, Δ. (2008). *Οι προμήθειες του Δημοσίου Τομέα*. Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Δημόπουλου.
- Σωτηρόπουλος, Δ & Χριστόπουλος, Α. (2016). *Πολυνομία, Κακονομία και Γραφειοκρατία στην Ελλάδα Ανάλυση Αποτυχιών του Παρελθόντος και Προτάσεις Βελτιωτικών Παρεμβάσεων*. Αθήνα: ΔιαΝέοσις, Οργανισμός Έρευνας και Ανάλυσης
- Τζέμος, Β. (2013). *Οργανωτικό Διοικητικό Δίκαιο: Διαγράμματα*. Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Φλογαΐτης, Σ. (2015). Εισαγωγή στο Διοικητικό Δίκαιο, στο Γέροντας Α., Λύτρας Σ., Παυλόπουλος Π., Σιούτη Γ. & Φλογαΐτης Σ. (2015). *Διοικητικό Δίκαιο, Γ' Έκδοση*. Αθήνα-Θεσσαλονίκη: Εκδόσεις Σάκκουλα.

- Χατζής, Α. (2012). Το Θεώρημα του Coase και η Οικονομική Ανάλυση του Δικαίου. Στο Π. Καλαμπούκα-Γιαννοπούλου (Επιμ). *Ο Ρόλος της Δικαιοσύνης στην Άσκηση της Επιχειρηματικής Δραστηριότητας* (σσ. 31-59). Αθήνα: Νομική Βιβλιοθήκη.
- Χριστοφιλόπουλος, Δ. (2007). *Εισαγωγή στο Δίκαιο. Βασικές έννοιες, θεσμοί και αρχές Ιδιωτικού, Δημόσιου, Ευρωπαϊκού Δικαίου*. 3^η έκδοση, Αθήνα: Εκδόσεις Π.Ν. Σάκκουλας.

ΙΣΤΟΤΟΠΟΙ

Accounting Edu Organization (2018). *A State by State Accounting Guide. What is Auditing?*

Ανακτήθηκε 28 Μαρτίου 2018, από <http://www.accountingedu.org/what-is-auditing.html>.

Alchian, A. (2018). *Library of Economics and Liberty: Property Rights*. Ανακτήθηκε 24

Απριλίου 2018, από <http://www.econlib.org/library/Enc/PropertyRights.html>.

Benham, A. (2018). *Glossary for New Institutional Economics. Ronald Coase Institute*.

Ανακτήθηκε 24 Ιανουαρίου 2018, από

<http://www.coase.org/nieglossary.htm#Propertyrights>

Βουλή των Ελλήνων (2018). *Σύνταγμα-Οργάνωση και λειτουργία της πολιτείας-Δικαστική*

Εξουσία-Οργάνωση και Δικαιοδοσία Δικαστηρίων-Ελεγκτικό Συνέδριο. Ανακτήθηκε

3 Φεβρουαρίου 2018, από <http://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-100/>.

European Court of Auditors (2018). Ανακτήθηκε 8 Μαρτίου 2018, από

<https://www.eca.europa.eu>.

European Court of Auditors (2018). *Annual Activity Report*. Ανακτήθηκε 10 Μαρτίου 2018,

από

<https://www.eca.europa.eu/en/Pages/search.aspx?k=annual%20activity%20report>.

European Court of Auditors (2018). Ανακτήθηκε 2 Μαρτίου 2018, από

https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-court-auditors_el.

International Federation of Accountants (2018). Ανακτήθηκε 10 Μαΐου 2018, από

<https://www.ifac.org/>.

International Standards of Supreme Audit Institutions (2018). Ανακτήθηκε 10 Μαΐου 2018,

από <http://www.issai.org/>

Nobel Prize Organization (2018). Ανακτήθηκε 30 Μαρτίου 2018, από http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/economic-sciences/laureates/1993/index.html.

Νομοτέλεια (2018). *Αιτιολογική έκθεση στο σχέδιο νόμου «Μέτρα για την εφαρμογή της συμφωνίας δημοσιονομικών στόχων και διαρθρωτικών μεταρρυθμίσεων»*. Ανακτήθηκε 5 Φεβρουαρίου 2018, από http://www.nomotelia.gr/nservice20/ind1_fram.asp?package=1.

Ολομέλεια του ΕλΣυν (2015). *19^η Συνεδρίαση/14.10.2015*. Ανακτήθηκε 14 Φεβρουαρίου 2018, από <https://www.elsyn.gr>.

Ολομέλεια του ΕλΣυν (2016). *4^η Συνεδρίαση/30.3.16*. Ανακτήθηκε 10 Φεβρουαρίου 2018, από <https://www.elsyn.gr/sites/default/files/17%20%CE%93%CE%95%CE%9D.%CE%A3%CE%A5%CE%9D.04%20%28%CE%A3%CF%84%CE%BF%CF%87%CE%B5%CF%85%CE%BC%CE%AD%CE%BD%CE%BF%CE%B9%202016%29.pdf>.

Ολομέλεια του ΕλΣυν (2018). *3^η Συνεδρίασή/21.3.2018*. Ανακτήθηκε 18 Μαΐου 2018, από <https://www.elsyn.gr>.

(ΣΕΠΕ, 2018). *The Global Competitiveness Report 2017–2018*. Ανακτήθηκε 10 Φεβρουαρίου 2018, από http://www.sepe.gr/files/1/weforum/weforum_GCR2017-2018_Greece_bySEPE.pdf.

ΝΟΜΟΘΕΣΙΑ ΚΑΙ ΝΟΜΟΛΟΓΙΑ

Β.Δ. (1833). *Περί συστάσεως του Ελεγκτικού Συνεδρίου*. (Φ.Ε.Κ. 32 Α/7-10-1833).

Πρακτικά Ε' κλιμακίου (75/2003, 127/2002, 129,27/2000).

Πρακτικά Ε' κλιμακίου, 129, 27/2000, 127/2002, 75/2003

Πρακτικά. Ζ' Κλιμ. 65/2003, Ε' Κλιμ. 40/2003. Τμ. Μειζ. Σύνθ. 2825/2011, 856,2012.