

Δημόσιες συμβάσεις για την αντιμετώπιση της Πανδημίας: Συμπεράσματα από τον προσυμβατικό έλεγχο του Ελεγκτικού Συνεδρίου

Προσυμβατικός έλεγχος

Ημερομηνία δημοσίευσης: 24.11.2021



ΠΛΗΡΕΣ ΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΕΚΘΕΣΗΣ (ΕΛ)



ΣΥΝΟΨΗ (ΕΝ)



Αντικείμενο εξέτασης και σκεπτικό

Από την 1η Μαρτίου 2020 έως τις 10 Νοεμβρίου 2021 διενεργήσαμε προσυμβατικό έλεγχο σε 246 δημόσιες συμβάσεις που αφορούσαν την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19, συνολικής αξίας 441 680 176 ευρώ.

Οι συμβάσεις αυτές αφορούσαν κυρίως την προμήθεια μέσω ατομικής προστασίας (ΜΑΠ), ιατροτεχνολογικών προϊόντων και εξοπλισμών [όπως προστατευτικών масκών, ενδυμάτων προστασίας, αντισηπτικών, κιτ λήψης δειγμάτων βιολογικού υλικού, μοριακών τεστ, rapid test και self test ανίχνευσης του κορωνοϊού, συρίγγων και βελονών για τον εμβολιασμό κατά του κορωνοϊού, εξοπλισμών για Μονάδες Εντατικής Θεραπείας (ΜΕΘ)], την κατασκευή ή ανακαίνιση ΜΕΘ, την προμήθεια πληροφοριακών συστημάτων για την εξ αποστάσεως εκπαίδευση και την τηλεργασία στον δημόσιο τομέα, την προμήθεια αστικών λεωφορείων και υπηρεσίες μεταφοράς με αστικά λεωφορεία προς αύξηση των αποστάσεων μεταξύ των επιβατών.

Κάθε σύμβαση που ελέγχθηκε είχε προϋπολογιζόμενη αξία άνω του 1 000 000 ευρώ χωρίς ΦΠΑ. Εξετάσαμε τη νομιμότητα των σχετικών διαδικασιών ανάθεσης και των σχετικών σχεδίων συμβάσεων σε σχέση με το δίκαιο της ΕΕ αλλά και το εθνικό δίκαιο περί ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων, καθώς και την τήρηση των δημοσιονομικών κανόνων. Ωστόσο δεν εξετάσαμε τη σκοπιμότητα της ανάθεσης των μεμονωμένων συμβάσεων παροχής προμηθειών και υπηρεσιών, ούτε τη σχετική κρίση των αρμόδιων αρχών.

Οι διαπιστώσεις μας

Κατά κανόνα, οι συμβάσεις ανατέθηκαν με έκτακτες (εξαιρετικές) διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση προκήρυξης στην Επίσημη Εφημερίδα της Ευρωπαϊκής Ένωσης, με επίκληση της απρόβλεπτης και επείγουσας ανάγκης αντιμετώπισης της πανδημίας. Αυτές οι εξαιρετικές διαδικασίες θεσπίστηκαν κατά κανόνα με ειδικές διατάξεις Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου (ΠΝΠ), οι οποίες πρόβλεψαν και παρεκκλίσεις από τις εθνικές διατάξεις περί δημοσίων συμβάσεων.

Ελέγξαμε τις συμβάσεις αυτές εφαρμόζοντας τις ειδικές αυτές διατάξεις συμπληρωματικά προς τις διατάξεις του νόμου περί δημοσίων συμβάσεων (νόμου 4412/2016), που έχει ενσωματώσει στο ελληνικό δίκαιο τις Οδηγίες 2014/24/ΕΕ και 2014/25/ΕΕ και προβλέπει τη δυνατότητα ανάθεσης με

την εξαιρετική διαδικασία της διαπραγμάτευσης χωρίς δημοσίευση προκήρυξης σε περιπτώσεις απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών, κατά παρέκκλιση από τις τακτικές διαδικασίες ανάθεσης.

Διαπιστώσαμε ότι οι αναθέτουσες αρχές δημοσίευαν σε εθνικό επίπεδο σχετικές διακηρύξεις, προσκαλώντας στις σχετικές διαδικασίες κάθε ενδιαφερόμενο οικονομικό φορέα, χωρίς να απαιτούν την εκπλήρωση δυσανάλογων κριτηρίων χρηματοοικονομικής και τεχνικής επάρκειας. Κατά δε των πράξεων των σχετικών διαδικασιών ανάθεσης επέτρεπαν κατά κανόνα την άσκηση προδικαστικής προσφυγής ενώπιον της αρμόδιας ανεξάρτητης εθνικής αρχής. Οι αρχές είχαν επίσης υιοθετήσει ένα σύστημα κεντρικής έγκρισης των ποσοτήτων, της χρηματοδότησης, των τεχνικών προδιαγραφών και των συμβατικών τιμών των προς προμήθεια ΜΑΠ και ιατροτεχνολογικών προϊόντων.

Παράλληλα, και παρότι οι σχετικές διακηρύξεις προέβλεπαν ότι τα προσφερόμενα είδη πρέπει να πληρούν σχετικά εναρμονισμένα ευρωπαϊκά τεχνικά πρότυπα (EN), οι τεχνικές προδιαγραφές δεν ήταν σαφείς ως προς τα απαιτούμενα δικαιολογητικά πιστοποίησης ότι τα προσφερόμενα προϊόντα πληρούν τα πρότυπα ή έρχονταν σε αντίθεση με τις αντίστοιχες προδιαγραφές των προτύπων. Σε πολλές δε περιπτώσεις οι προδιαγραφές αυτές δεν ήταν σαφείς ούτε ως προς το ποιο ακριβώς είναι το ζητούμενο πρότυπο ποιότητας που πρέπει να πληροί ο κατασκευαστής των προσφερόμενων ειδών.

Τα συμπεράσματά μας

Κρίθηκε ότι 13 από τις ελεγχθείσες συμβάσεις, συνολικού ποσού 3 392 361,70 ευρώ, παρουσιάζουν ουσιώδεις νομικές πλημμέλειες ως προς την εφαρμογή των διατάξεων του δικαίου της ΕΕ ή/και του εθνικού δικαίου, με συνέπεια να μην επιτραπεί η υπογραφή τους.

Περαιτέρω, διαπιστώθηκε ότι δεν ήταν νομικώς αναγκαίες οι ειδικές εξαιρετικές διαδικασίες ανάθεσης με διαπραγμάτευση, διότι ο νόμος περί δημοσίων συμβάσεων προβλέπει τη δυνατότητα ανάθεσης με την ίδια εξαιρετική διαδικασία σε περιπτώσεις απρόβλεπτων και επειγουσών αναγκών. Παρ' όλα αυτά, το νομικό αυτό πλαίσιο, σε συνδυασμό με την κεντρική έγκριση των ποσοτήτων, της χρηματοδότησης, των τεχνικών προδιαγραφών και των συμβατικών τιμών των προς προμήθεια ΜΑΠ και ιατροτεχνολογικών προϊόντων, καθώς και με τις παρεκκλίσεις από τις σχετικές εθνικές διατάξεις, είχαν ως αποτέλεσμα τον καλύτερο προγραμματισμό, την ταχύτερη έναρξη και την ευελιξία των σχετικών διαδικασιών ανάθεσης, καθώς και την επίτευξη ανταγωνισμού και καλύτερων (εύλογων) τιμών για τα προς προμήθεια είδη.

Ωστόσο, δεν ήταν δυνατή η παρέκκλιση από τις υπέρτερης τυπικής ισχύος διατάξεις του δικαίου της ΕΕ περί άσκησης προδικαστικών προσφυγών κατά των πράξεων των οικείων εξαιρετικών διαδικασιών ανάθεσης. Αυτό είχε ως αποτέλεσμα την καθυστέρηση ολοκλήρωσης πολλών από τις συμβάσεις προμηθειών ή/και υπηρεσιών.