

Πανδημία COVID-19 και εξελίξεις στο μηχανισμό εθνικών και διασυνοριακών δημοσίων συμβάσεων

Κωνσταντίνος Χ. Αργυρόπουλος, Δικηγόρος, D.E.A. Δημοσίου Δικαίου Παν/μιο Paris II – Panthéon Assas, V.R. (Harvard Law)

Καλλιρόη Γραμμένου, Δικηγόρος, CIPP/E, LL.M.

Συμπληρώθηκε πάνω από ένας χρόνος από την αναμέτρησή μας με την πανδημία και η αναγκαιότητα της λήψης περιοριστικών μέτρων είχε συνέπειες και για το πλαίσιο των δημοσίων συμβάσεων. Είναι η ιδιαιτερότητα αυτή των δημοσίων συμβάσεων που είναι πάντα στην επικαιρότητα διότι η ρύθμισή τους επεμβαίνει στη λειτουργικότητα της δημόσιας διοίκησης, η οποία αναδείχθηκε σε προτεραιότητα για την αντιμετώπιση της πανδημίας.

Αυτό διαπιστώθηκε και σε επίπεδο του Οργανισμού Οικονομικής Συνεργασίας και Ανάπτυξης και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης.

Ο Ο.Ο.Σ.Α. ενημέρωσε από τον Ιούλιο του 2020 με την πολιτική για τις απαντήσεις στην κρίση του κορωνοϊού ειδικά για τους δημόσιους διαγωνισμούς και τη διαχείριση των υποδομών¹. Κάνοντας χρήση στατιστικών στοιχείων της πολιτικής αυτής διαπιστώνεται ότι σε ποσοστό 82% τα μέτρα που έλαβαν οι κυβερνήσεις για τις δημόσιες συμβάσεις στην περίοδο του κορωνοϊού αφορούν την υποστήριξη των αναθετουσών αρχών, με την έννοια κυρίως της δημοσίευσης οδηγιών και της διευκόλυνσης / επιτάχυνσης με θεσμοθετημένες παρεκκλίσεις στις διαδικασίες αναθέσεων. Διαπιστώνεται όμως και σε ποσοστό 39% υποχώρηση των μέτρων διαφάνειας λόγω των έκτακτων διαδικασιών.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή αντίστοιχα εξέδωσε την με αριθμ. 2020/C 108 I/01 ανακοίνωση με θέμα: «Οδηγίες από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή σχετικά με τη χρήση του πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις στην κατάσταση έκτακτης ανάγκης που σχετίζεται με την κρίση της νόσου COVID -19».² Με την εν λόγω ανακοίνωση η Ευρωπαϊκή Επιτροπή παρέχει διευκρινίσεις στους οικονομικούς φορείς ως προς τις επιλογές και τις δυνατότητες ευελιξίας που είναι διαθέσιμες στο θεσμικό πλαίσιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης για τις δημόσιες συμβάσεις όσον αφορά την αγορά αγαθών, υπηρεσιών και έργων που απαιτούνται για την αντιμετώπιση της κρίσης.

Παράλληλα, παρατηρήθηκε, ότι τα κράτη – μέλη είχαν ως πρώτη προσέγγιση στη διαχείριση της κρίσης, και προκειμένου να αμβλύνουν τις αρνητικές της συνέπειες, τη

¹ OECD, “Public Procurement and Infrastructure Governance: Initial policy responses to the Coronavirus (COVID-19) crisis, 30 Ιουλίου 2020.

² Σχετ. και διευκρινιστικό έγγραφο με αριθμ. Πρωτ. 1867/01-04-2020 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων με θέμα: «Ειδική Ανακοίνωση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής ως προς τη σύναψη δημοσίων συμβάσεων που σχετίζονται με την αντιμετώπιση του κορωνοϊού COVID-19 – Νεότερες Διευκρινίσεις» (ΑΔΑ: 9ΗΤΜΟΞΤΒ-ΜΛΔ).

θεσμοθέτηση ειδικών ρυθμίσεων κυρίως για να εξασφαλιστεί η επάρκεια φαρμακευτικού και υγειονομικού υλικού και η αποτροπή της διασποράς της νόσου.

Επιπρόσθετα όμως έγινε προσπάθεια για την αντιμετώπιση και άλλων αναγκών όπως η τηλε-εκπαίδευση, η επάρκεια σε υλικό πληροφορικής και νέων τεχνολογιών, ενώ παρατηρήθηκε και η οργάνωση ειδικού πλαισίου για τη διευκόλυνση των αναγκαίων δωρεών.

Στην Ελλάδα εκδόθηκαν βάσει του άρθρου 44 παρ. 1 του Συντάγματος Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου με επιμέρους διατάξεις και για τη ρύθμιση ζητημάτων δημοσίων συμβάσεων, οι οποίες και κυρώθηκαν με νόμους, ενώ τέθηκαν σε ισχύ νομοθετικές ρυθμίσεις με ειδικές διατάξεις για τις δημόσιες συμβάσεις λόγω κορωνοϊού και το πλαίσιο του εμβολίου.³

Στην παρούσα μελέτη θα γίνει παρουσίαση, στο πρώτο μέρος των εθνικών ρυθμίσεων για τις ανάθεσεις στις δημόσιες συμβάσεις για την αντιμετώπιση της πανδημίας, όπως έχουν διαμορφωθεί, και στο δεύτερο μέρος του πλαισίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης ειδικά στον τομέα των διασυνοριακών δημοσίων συμβάσεων της πανδημίας με έμφαση στο επίκαιρο ζήτημα της προμήθειας των εμβολίων. Σε κάθε μέρος θα γίνει κριτική προσέγγιση των ρυθμίσεων με καταγραφή των συμπερασμάτων και σκοπό να αξιοποιηθεί η εμπειρία στις δημόσιες συμβάσεις λόγω πανδημίας και για την έρευνα και αντιμετώπιση άλλων ενδεχομένως καταστάσεων.

I. Οι εθνικές ρυθμίσεις στις διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19.

A. Διαδικασίες ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων λόγω κορωνοϊού σύμφωνα με το θεσμικό πλαίσιο στην Ελλάδα.

Στις διαδικασίες ανάθεσης συμβάσεων που σχετίζονται με την αντιμετώπιση του κορωνοϊού και την αποτροπή περαιτέρω διασποράς του εφαρμόζονται ως προς τις συμβάσεις άνω των ορίων, οι διατάξεις των κοινοτικών οδηγιών και του ν. 4412/2016.

Όπως επισημαίνεται και στην απόφαση της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων (Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ) με θέμα: «*Ειδικά ζητήματα ανάθεσης και διαχείρισης δημοσίων συμβάσεων, στο πλαίσιο της αντιμετώπισης της υγειονομικής κρίσης του ιού COVID-19, καθώς και των μέτρων για την αποτροπή της διασποράς του*»,⁴ και από τις αναφορές στις πράξεις νομοθετικού περιεχομένου για παρεκκλίσεις από την κείμενη εθνική νομοθεσία ή από τις εθνικές διατάξεις περί δημοσίων συμβάσεων προκύπτει η σαφής βούληση του νομοθέτη να εφαρμοστούν οι σχετικές παρεκκλίσεις μόνον ως προς τις συμβάσεις κάτω των ορίων και σε καμία περίπτωση δεν μπορεί να θεωρηθεί ότι καταλαμβάνουν συμβάσεις άνω των ορίων για τις οποίες ως προς τις διαδικασίες ανάθεσης

³ Ν. 4764/2020 (Α' 256), Ν. 4770/2021 (Α' 15), Ν. 4771/2021 (Α' 16), Ν. 4778/2021 (Α' 26).

⁴ ΕΑΑΔΗΣΥ, Κατευθυντήρια Οδηγία 24 (Απόφαση 01/15-04-2020 της Ενιαίας Ανεξάρτητης Αρχής Δημοσίων Συμβάσεων).

τυγχάνουν εφαρμογής αποκλειστικά οι διατάξεις των οικείων οδηγιών, όπως αυτές ενσωματώθηκαν στον ν. 4412/2016.⁵

Για τις συμβάσεις κάτω των ορίων το αντικείμενο των οποίων συνέχεται με την αντιμετώπιση της νόσου COVID-19 και την αποτροπή της περαιτέρω διασποράς του εφαρμοστέες είναι οι διατάξεις του ν. 4412/2016 σε συνδυασμό με τις διατάξεις των σχετικών Πράξεων Νομοθετικού Περιεχομένου.

Με τις Πράξεις Νομοθετικού Περιεχομένου ίσχυσαν έκτακτες ρυθμίσεις και για τις δημόσιες συμβάσεις σε επιμέρους ζητήματα κυρίως για την κάλυψη αναγκών σε ιατροφαρμακευτικό υλικό.

Πρέπει όμως να επισημάνουμε ότι πέραν των αναγκών αυτών, τέθηκαν σε ισχύ και ρυθμίσεις και για δημόσιες συμβάσεις του Υπουργείου Ανάπτυξης (για υλικοτεχνικές υποδομές, μετά από διαπίστωση έλλειψης με απόφαση του Υπουργού Υγείας)⁶, του Υπουργείου Εργασίας (απευθείας αναθέσεις έως του ποσού των 60.000€ για την ενίσχυση των πληροφοριακών συστημάτων)⁷, του Υπουργείου Ψηφιακής Διακυβέρνησης και των εποπτευομένων από αυτό φορέων (απευθείας αναθέσεις για προμήθειες ή υπηρεσίες με αντικείμενα κρίσιμα πληροφοριακά συστήματα⁸, αλλά και διαδικασίες επιτάχυνσης της υπογραφής συμβάσεων ανάθεσης σε απολύτως αναγκαία έργα τεχνολογίας πληροφορικής και επικοινωνιών⁹).

Επίσης εισήχθησαν ρυθμίσεις για αναβολές διαγωνισμών, παρατάσεις, αναστολή προθεσμιών για τις δημόσιες συμβάσεις¹⁰, τη διευκόλυνση στην κατάθεση των δικαιολογητικών κατακύρωσης¹¹, αλλά και διατάξεις για τη διάθεση ποσού, με απόφαση του Προέδρου της Βουλής, ύστερα από αίτημα του Υπουργού Υγείας, ως δωρεά για την κατασκευή και προμήθεια 50 κλινών Μονάδων Εντατικής Θεραπείας (ΜΕΘ) με διαδικασία, εάν ο προϋπολογισμός είναι κάτω των ορίων του ν. 4412/2016, με απευθείας προσκλήσεις, διαφορετικά με τη διαδικασία του ν. 4412/2016¹².

⁵ Πρβλ. Γνώμη Α14/2020, ΕΑΑΔΗΣΥ (ΑΔΑ: ΩΕΤΨΟΕΤΒ-ΩΥΨ), Ενότητα VI. ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑ, σελ. 54. Ανεξαρτήτως του εάν και κατά πόσον η ερμηνεία του νομοθετικού και κανονιστικού πλαισίου που διέπει τους εκάστοτε διαγωνισμούς καθορίζεται από τις κατευθυντήριες οδηγίες της Ε.Α.Α.ΔΗ.ΣΥ, κατ' ενάσκηση αρμοδιότητας προβλεπόμενης στη διάταξη του άρθρ. 2 παρ. 2 περ. δ' του ν. 4013/2011, κατά τη νομολογία του Συμβουλίου της Επικρατείας και στην περίπτωση που δεν μνημονεύονται στο προοίμιο της διακήρυξης, μπορεί να γίνει επίκλησή τους εφόσον ήταν σε ισχύ πριν τη δημοσίευση της διακήρυξης και εκ των προτέρων γνωστές τόσο στον αναθέτοντα φορέα όσο και στους ενδιαφερόμενους οικονομικούς φορείς (ΕΑ ΣΕ 42/2020).

⁶ ΠΝΠ 14/3/2020, άρθρο 30° (Α' 64).

⁷ ΠΝΠ 20/3/2020, άρθρο 14° (Α' 68) και Ν. 4778/2021 (Α' 26), άρθρο 38.

⁸ ΠΝΠ 20/3/2020, άρθρο 34°, ό.π.

⁹ ΠΝΠ 30/3/2020, άρθρο 40° (Α' 75).

¹⁰ ΠΝΠ 20/3/2020, άρθρο 60°, ό.π.

¹¹ ΠΝΠ 13/4/2020, άρθρο 41° (Α' 84).

¹² ΠΝΠ 13/4/2020, άρθρο 41°, ό.π.

Τέλος, συστήθηκε και 3μελής Επιτροπή Ελέγχου Υλοποίησης Δωρεών Ειδικού Λογαριασμού COVID-19 της ανώνυμης εταιρείας «Ινστιτούτο Φαρμακευτικής Έρευνας και Τεχνολογίας Α.Ε.»¹³.

Στη συνέχεια τέθηκε σε ισχύ πλαίσιο νομοθετικών διατάξεων με ειδικές ρυθμίσεις ως προς τα θέματα των δημοσίων συμβάσεων και για την κάλυψη των αναγκών του δημοσίου σε έκτακτες περιστάσεις.¹⁴

Με τον τρόπο αυτόν έγινε χρήση έκτακτων διαδικασιών για αναθέσεις σχετικές με τις προμήθειες υγειονομικού υλικού, φαρμάκων και μέσων προστασίας από την ανώνυμη εταιρεία «Ινστιτούτο Φαρμακευτικής Έρευνας και Τεχνολογίας Α.Ε.»¹⁵.

Η σχετική διαδικασία προβλέπεται με ανάρτηση πρόσκλησης στην ιστοσελίδα της για χρονικό διάστημα τριών (3) ημερών και κριτήριο τη χαμηλότερη προσφορά.

Αντιμετώπιστηκαν επίσης ζητήματα δημοσίων συμβάσεων του Εθνικού Κέντρου Αιμοδοσίας για τη σύναψη συμβάσεων με απευθείας αναθέσεις για την προμήθεια υλικού και αντιδραστηρίων για τη διενέργεια εξετάσεων για τον κορωνοϊό, με ανάρτηση πρόσκλησης στην ιστοσελίδα του κέντρου για χρονικό διάστημα τριών (3) ημερών και κριτήρια τη χαμηλότερη προσφορά και την επίτευξη αγοράς ικανών ποσοτήτων για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών.¹⁶

Στο ίδιο πλαίσιο ρυθμίστηκε και η διενέργεια και από τις Υγειονομικές Περιφέρειες της χώρας, ως Κεντρικές Αρχές Αγορών, διαδικασιών έκτακτης προμήθειας κάθε αναγκαίου υγειονομικού υλικού, πάσης φύσεως φαρμάκων, κάθε ενδεδειγμένου μέσου ατομικής ή συλλογικής προστασίας, ιατροτεχνολογικών προϊόντων, εξοπλισμού και αντιδραστηρίων με ανάρτηση της πρόσκλησης στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Υγείας για διάστημα πέντε (5) ημερών και μοναδικά κριτήρια τη χαμηλότερη προσφορά και την επίτευξη αγοράς ικανών ποσοτήτων για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών, καθώς και από το «Ινστιτούτο Φαρμακευτικής Έρευνας και Τεχνολογίας Α.Ε.» ή και από τις Υγειονομικές Περιφέρειες της χώρας ως Κεντρικές Αρχές Αγορών διαδικασιών έκτακτης προμήθειας ιατροτεχνολογικών προϊόντων και αντιδραστηρίων (τεστ) για τη διάγνωση της νόσησης από κορωνοϊό με ανάρτηση της πρόσκλησης στην ιστοσελίδα του Υπουργείου Υγείας για διάστημα πέντε (5) ημερών και μοναδικά κριτήρια τη χαμηλότερη προσφορά και την επίτευξη αγοράς ικανών ποσοτήτων για την αντιμετώπιση έκτακτων αναγκών.¹⁷

Παράλληλα αντιμετωπίστηκαν και ζητήματα εκτάκτων προμηθειών ανταλλακτικών του Εθνικού Κέντρου Άμεσης Βοήθειας (ΕΚΑΒ), εφόσον η έλλειψη βεβαιώνεται με απόφαση

¹³ ΠΝΠ 30/3/2020, άρθρο 28^ο, ό.π.

¹⁴ Ν. 4764/2020 (Α' 256): «Ρυθμίσεις για την προστασία της δημόσιας υγείας από τις συνέπειες της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, την ενίσχυση των μέσων μαζικής μεταφοράς, την επιτάχυνση της απονομής των συντάξεων, τη ρύθμιση οφειλών προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις».

¹⁵ Η εταιρεία ΙΦΕΤ Α.Ε. είναι θυγατρική εταιρεία του «Εθνικού Οργανισμού Φαρμάκων» και διενεργεί διαγωνισμούς στο πλαίσιο του Ν. 4412/2016 (σχετ. και www.ifet.gr).

¹⁶ ΠΝΠ 25-02-2020 (ΦΕΚ Α 42, κυρώθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 4682/2020 – ΦΕΚ Α 186) και Ν. 4764/2020.

¹⁷ ΠΝΠ 18-8-2020 (ΦΕΚ Α 157, κυρώθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 4722/2020 – ΦΕΚ Α 104) και Ν. 4764/2020.

του Υπουργού Υγείας με ανάρτηση της πρόσκλησης στην ιστοσελίδα του ΕΚΑΒ για διάστημα πέντε (5) ημερών και μοναδικά κριτήρια τη χαμηλότερη προσφορά.¹⁸

Ειδικά ως προς τις υπηρεσίες σίτισης των ασθενών, της καθαριότητας και φύλαξης των χώρων των νοσοκομείων του Εθνικού Συστήματος Υγείας (ΕΣΥ), που παρέχονται από ιδιωτικά συνεργεία κατά την περίοδο της πανδημίας COVID-19, και προς το σκοπό της επίτευξης αγοράς ικανών ποσοτήτων για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών, προβλέφθηκε ότι οι δαπάνες που αφορούν στις υπηρεσίες αυτές, και παρέχονται κατά παρέκκλιση των περί των προμηθειών του Δημοσίου διατάξεων, είναι νόμιμες.

Κατά συνέπεια οι συμβάσεις αυτές εκκαθαρίζονται και πληρώνονται στους δικαιούχους παρόχους, υπό την προϋπόθεση ότι παραμένουν σταθερές ως προς το ύψος τους όλο το χρονικό διάστημα και δεν υπερβαίνουν τα αντίστοιχες εγγεγραμμένες πιστώσεις του εγκεκριμένου ετήσιου προϋπολογισμού τους.¹⁹

Η πανδημία ανέδειξε την ανάγκη ρύθμισης και του πλαισίου των δωρεών με ειδικές διατάξεις προς διευκόλυνση σχετικών πρωτοβουλιών.

Τέθηκαν σε ισχύ νομοθετικές προβλέψεις για την αποδοχή δωρεών από τον Υπουργό Υγείας εφόσον διαπιστώνεται με απόφασή του έλλειψη πάσης φύσεως ειδικού νοσοκομειακού υλικού, μέσω ατομικής προστασίας και φαρμάκων,²⁰ για την έγκριση με δήλωση αποδοχής του Υπουργού Υγείας, εφόσον διαπιστώνεται έλλειψη με απόφασή του, για χρηματική δωρεά για αγορά ειδών ειδικού νοσοκομειακού εξοπλισμού πάσης φύσεως, μέσω ατομικής προστασίας και φαρμάκων προς χρήση ή ανάλωση από τους εποπτευόμενους φορείς του Υπουργείου Υγείας, τις Δημόσιες Υγειονομικές Περιφέρειες, τα νοσοκομεία, ιδιωτικά και δημόσια, καθώς και όλες τις δομές δημόσιας υγείας για την καταπολέμηση της διασποράς του κορωνοϊού,²¹ και την αποδοχή δωρεών από τον Εθνικό Οργανισμό Δημόσιας Υγείας (ΕΟΔΥ) (σε είδος και σε χρήμα) που μπορεί να αξιοποιηθεί στην υλοποίηση των σκοπών της ιχνηλάτησης κρουσμάτων του κορωνοϊού, με δήλωση αποδοχής του Προέδρου του ΕΟΔΥ μετά από βεβαίωση της έλλειψης με απόφαση του Υπουργού Υγείας.²²

Στο άρθρο 60 του Ν. 4764/2020 ρυθμίζονται ειδικά ζητήματα δημοσίων συμβάσεων για την εφαρμογή του Εθνικού Προγράμματος Εμβολιασμού: προβλέπεται ότι η ανώνυμη εταιρεία με την επωνυμία «Ινστιτούτο Φαρμακευτικής Έρευνας και Τεχνολογίας Α.Ε.» (ΙΦΕΤ Α.Ε.) δύναται κατά παρέκκλιση των διατάξεων για τις δημόσιες συμβάσεις, να διενεργεί διαγωνιστικές διαδικασίες για την εξασφάλιση υπηρεσιών διάθεσης των εμβολίων κατά του κορωνοϊού στα εμβολιαστικά κέντρα²³. Οι υπηρεσίες αυτές είναι: υπηρεσίες αποθήκευσης, φύλαξης, μεταφοράς των εμβολίων και κάθε είδους παρεπόμενες υπηρεσίες σχετικά με την ασφαλή διάθεση των εμβολίων συμπεριλαμβανομένων και των

¹⁸ ΠΝΠ 18-8-2020, ό.π.

¹⁹ Άρθρο 33 Ν. 4764/2020, σχετ. και άρθρο 30 Ν. 4778/2021 (Α' 26).

²⁰ ΠΝΠ 14-03-2020 (ΦΕΚ Α 64, κυρώθηκε με το άρθρο 3 του Ν. 4682/2020 - ΦΕΚ Α 76) και Ν. 4764/2020.

²¹ ΠΝΠ 20-3-2020 (ΦΕΚ Α 68, κυρώθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 4683/2020 - ΦΕΚ Α 83) και Ν. 4764/2020.

²² ΠΝΠ 13-4-2020 (ΦΕΚ Α 84, κυρώθηκε με το άρθρο 1 του Ν. 4690/2020 ΦΕΚ Α 104) και Ν. 4764/2020.

²³ Ν. 4764/2020, άρθρο 60, πρόβλεψη έως 30-06-2021.

υπηρεσιών ασφάλισης κατά τη διαδικασία της αποθήκευσης και της μεταφοράς των εμβολίων από τρίτες εταιρείες που παρέχουν τις υπηρεσίες τους άνευ αντιτίμου. Η πρόσκληση αναρτάται στην ιστοσελίδα της εταιρείας για διάστημα τριών (3) ημερών και οι συμβάσεις συνάπτονται με κριτήριο τη χαμηλότερη τιμή μεταξύ των άμεσα διαθέσιμων υπηρεσιών.

Η αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών λόγω της πανδημίας αφορά και τον τομέα των μεταφορών και τις αστικές συγκοινωνίες.

Πιο συγκεκριμένα τέθηκαν σε ισχύ διατάξεις για τις συμβάσεις του Οργανισμού Αστικών Συγκοινωνιών Αθηνών Α.Ε. και συγκεκριμένα την κατά παρέκκλιση των διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας για τις δημόσιες συμβάσεις προσφυγή στη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης του άρθρου 269 του Ν. 4412/2016, με σκοπό τη διασφάλιση της αδιάλειπτης και απρόσκοπτης λειτουργίας των μέσων μαζικής μεταφοράς, της εποπτείας αυτών, καθώς και της διάθεσης χρήσης και ελέγχου των μέσων κομίστρου, την αποφυγή συνωστισμού και της συμφόρησης στα συγκοινωνιακά μέσα, τη βέλτιστη αξιοποίηση υφιστάμενων ή νέων συγκοινωνιακών υποδομών και μέσων για την ασφαλέστερη μετακίνηση του επιβατικού κοινού, την ασφαλή επαύξηση του συγκοινωνιακού έργου και κάθε άλλον παρεμφερή σκοπό.

Επίσης τέθηκαν σε ισχύ ρυθμίσεις και όσον αφορά τις συμβάσεις του Οργανισμού Συγκοινωνιακού Έργου Θεσσαλονίκης Α.Ε. (ΟΣΕΘ) και του Οργανισμού Αστικών Συγκοινωνιών Θεσσαλονίκης (ΟΑΣΘ), για διάστημα έως έξι (6) μήνες από τη δημοσίευση του Ν. 4764/2020, ώστε να συνάπτονται συμβάσεις με αντικείμενο την απρόσκοπτη παροχή συγκοινωνιακού έργου, τη διασφάλιση της επάρκειας του στόλου των λεωφορείων, συμπεριλαμβανομένης της μεταφοράς και της συντήρησης, την εγκατάσταση, συντήρηση και λειτουργία με τα απαραίτητα τεχνολογικά μέσα για την ασφαλή και την απρόσκοπτη λειτουργία των συστημάτων τηλεματικής και συλλογής κομίστρου αυτών, καθώς και την παροχή υπηρεσιών σχετικών με τη διαφύλαξη της ασφάλειας του στόλου και των επιβατών, σύμφωνα επίσης με τη διαδικασία της απευθείας ανάθεσης.²⁴

Αντίστοιχες εξαιρετικές ρυθμίσεις τέθηκαν σε ισχύ και για την αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη λόγω της πανδημίας, με τη δυνατότητα να καλύπτονται οι δαπάνες ως προς τη σύναψη των δημοσίων συμβάσεων αρμοδιότητας του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη κατόπιν σχετικής έγκρισης και μεταφοράς πιστώσεων από το Υπουργείο Οικονομικών μετά από αιτιολογημένο αίτημα του Υπουργείου Προστασίας του Πολίτη.²⁵

Τέλος, όσον αφορά το στάδιο της υλοποίησης των δημοσίων συμβάσεων η πανδημία ως λόγος ανωτέρας βίας, είχε ως συνέπεια την επιτρεπτή μετάθεση χρονοδιαγραμμάτων, τη

²⁴ Ν. 4764/2020, άρθρα 136 και 137.

²⁵ Ν. 4764/2020, άρθρο 153.

μείωση του συμβατικού αντικειμένου λόγω της θέσης σε ισχύ των περιοριστικών μέτρων²⁶, την τροποποίηση των συμβάσεων, καθώς και την επιτρεπτή μετάθεση υποχρεώσεων.²⁷

B. Η κριτική προσέγγιση των έκτακτων ρυθμίσεων στις διαδικασίες ανάθεσης στις δημόσιες συμβάσεις:

Κάνοντας μία προσπάθεια ανάλυσης των διαδικασιών αυτών για την αντιμετώπιση της πανδημίας παρατηρούμε ότι ο σχετικός μηχανισμός των παρεκκλίσεων είναι ενισχυμένος σε διάφορους τομείς της δημόσιας διοίκησης, όσο ο κίνδυνος της πανδημίας είναι αυξημένος.

Οι ρυθμίσεις αυτές δεν αφορούν μόνον τις περιπτώσεις της κάλυψης αντικειμένων σχετικών με τον κίνδυνο (πανδημία), δηλαδή το ιατροφαρμακευτικό υλικό, και τις επιμέρους ανάγκες, όπως ανταλλακτικά ασθενοφόρων, αλλά και πολλούς άλλους τομείς ειδικά των τεχνολογιών πληροφορικής και επικοινωνιών προς το σκοπό της αξιοποίησης της τεχνολογίας για τη διασφάλιση της αποτελεσματικής λειτουργίας και υποστήριξης των συστημάτων και δομών του Δημοσίου και την κάλυψη των αναγκών της λειτουργίας από απόσταση.

Από την άλλη πλευρά, με τη μείωση του κινδύνου, και όσο βρισκόμαστε σε απόσταση από την έναρξη της πανδημίας, οι εξαιρετικές αυτές ρυθμίσεις περιορίζονται στην κάλυψη των συγκεκριμένων και σχετιζόμενων ειδικά αναγκών (δηλαδή τις ιατροφαρμακευτικές ανάγκες), ενώ για τις υπόλοιπες περιπτώσεις δημοσίων συμβάσεων εφαρμόζεται το πλαίσιο της κανονικής τους ρύθμισης.

Λόγω της πανδημίας ο συνολικός μηχανισμός ανάθεσης δημοσίων συμβάσεων τέθηκε σε δοκιμασία, πέραν δηλαδή από την προσέγγιση της ρύθμισης ειδικών θεμάτων του εθνικού συστήματος δημόσιας υγείας, και αποτέλεσε προτεραιότητα του κρατικού και κοινωνικού ιστού.

Η ένταση του κινδύνου από την πανδημία προξένησε την εντύπωση ότι όλα τα υπόλοιπα «παραμερίζονται» θυσιάζονται στο βωμό της διασφάλισης της δημόσιας υγείας^{28 29} και η προσέγγιση αυτή είχε κύρια εφαρμογή στις δημόσιες συμβάσεις.

Οι εξαιρετικές αυτές ρυθμίσεις έχουν ως χαρακτηριστικό την αιτιολογία του σοβαρού κινδύνου, της αντιμετώπισης της πανδημίας και τον περιορισμό της διασποράς³⁰.

²⁶ ΝΣΚ, Γνωμ. (Ατομική) 53/2020.

²⁷ Α. Κορτέσης, «Πανδημία και Δίκαιο των Συμβάσεων» σε «Covid – 19 Πρακτικά ζητήματα έννομης προστασίας», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021.

²⁸ Χ. Χρυσανθάκης, «Πανδημία και θεμελιώδη δικαιώματα: Πτυχές ενός κρίσιμου προβλήματος» σε «Covid – 19 Πρακτικά ζητήματα έννομης προστασίας», εκδ. Νομική Βιβλιοθήκη, 2021.

²⁹ Σχετ. και Απ. Βλαχογιάννης, Υποχρεωτικός εμβολιασμός και COVID-19: η προστασία της δημόσιας υγείας ως λόγος περιορισμού θεμελιωδών δικαιωμάτων εν μέσω πανδημίας, www.constitutionalism.gr.

³⁰ Αναλυτικά Β. Τζέμος, Η μέρα νύχτα, ΔΗΜΟΣΙΟ ΔΙΚΑΙΟ 2020, σ. 1επ.

Από τη νομολογία προκύπτει, ως προς την αιτιολογία, η ανάγκη της επίκλησης εξαιρετικώς επιτακτικών λόγων δημοσίου συμφέροντος που αφορούν την προστασία της δημόσιας υγείας από τον σοβαρό κίνδυνο διασποράς του κορωνοϊού COVID – 19, αλλά και να υπάρχει η αιτιώδης συνάφεια μεταξύ των περιορισμών και της ανάγκης προστασίας της δημόσιας υγείας.³¹

Επισημαίνεται όμως και η σημασία της γνωμοδότησης οργάνων των ειδικών, όπως η «Εθνική Επιτροπή Προστασίας της Δημόσιας Υγείας έναντι του κορωνοϊού COVID – 19» και η ανάγκη της παράθεσης στοιχείων «παγκοίνως γνωστών»³² που προκύπτουν από επίσημες δημοσιεύσεις, όπως από την «*Ημερήσια έκθεση επιδημιολογικής επιτήρησης λοίμωξης από τον νέο κορωνοϊό COVID – 19*», η οποία δημοσιεύεται καθημερινά στον οικείο ιστότοπο του Εθνικού Οργανισμού Δημόσιας Υγείας (ΕΟΔΥ).

Αξιοποιούνται επίσης και στοιχεία ως προς την ένταση του Εθνικού Συστήματος Υγείας και εάν αυτή βαίνει διαρκώς αυξανόμενη³³. Επισημαίνεται όμως και ότι τα σχετικά μέτρα προσαρμόζονται συνεχώς ανάλογα με τα επιδημιολογικά δεδομένα³⁴.

Προηγείται όμως η άντληση των στοιχείων από τις δύο επιτροπές και συγκεκριμένα την «Εθνική Επιτροπή Προστασίας της Δημόσιας Υγείας έναντι του κορωνοϊού COVID – 19» και την «Επιτροπή αντιμετώπισης εκτάκτων συμβάντων δημόσιας υγείας από λοιμογόνους παράγοντες».

Η πρώτη επιτροπή στην οποία συμμετέχουν ειδικοί, έχει ως αποστολή την «υποβολή εισηγήσεων ενώπιον της πολιτικής ηγεσίας του Υπουργείου Υγείας και κάθε συναρμόδιου υπουργείου ή κυβερνητικού οργάνου για τη λήψη κάθε ενδεδειγμένου μέτρου πρόληψης και αντιμετώπισης της εμφάνισης και διάδοσης του κορωνοϊού COVID – 19, με σκοπό την προστασία του πληθυσμού». Έργο της δεύτερης επιτροπής είναι η «γνωμοδότηση αναφορικά με την προετοιμασία της χώρας και την αντιμετώπιση ενδεχόμενων έκτακτων συμβάντων δημόσιας υγείας από λοιμογόνους παράγοντες».

Οι επιτροπές αυτές, όπως και αντίστοιχες που υπάρχουν στα άλλα κράτη – μέλη της Ευρωπαϊκής Ένωσης, είναι γνωμοδοτικές, λόγω όμως της τεχνικής εξειδίκευσης και της επιστημονικής αξιολόγησης των επιδημιολογικών δεδομένων αποτελούν το απαραίτητο προηγούμενο για την επιχειρησιακή ετοιμότητα και τη θέσπιση των ειδικών ρυθμίσεων και αποτελούν τη βάση για τη διαμόρφωση κριτηρίων ως προς την ένταση και το εύρος των περιορισμών που επιβάλλονται.³⁵

Οι ρυθμίσεις για τις δημόσιες συμβάσεις κατά την περίοδο της πανδημίας ανέδειξαν τη συζήτηση για ζητήματα σχέσεων επιστήμης και τεχνολογίας ή και κατά πόσον η αξιοποίηση των δεδομένων ειδικών η οποία και λόγω της τεχνολογικής εξέλιξης προηγείται της ρύθμισης ή στην πράξη καθοδηγεί τη ρύθμιση, αποτελεί επιβεβαίωση της

³¹ ΣτΕ 1992/2020

³² ΣτΕ ΕΑ 256/2020.

³³ ΣτΕ ΕΑ 263/2020.

³⁴ ΣτΕ ΕΑ 263/2020, ό.π., σκ. 9.

³⁵ Σχετ. και Αικατερίνα Παπανικολάου, «COVID και δημοσιοποίηση επιστημονικών εισηγήσεων», Όμιλος Αριστόβουλος Μάνεσης, www.constitutionalism.gr.

κυριαρχίας της τεχνολογίας. Η πανδημία έδωσε χώρο στο διάλογο για την τεχνοκρατική διακυβέρνηση της πανδημίας και την εκ νέου προσέγγιση των ζητημάτων δικαίου και τεχνολογίας³⁶.

Είναι κοινή πεποίθηση ότι χάρις στην τεχνολογία και τις εφαρμογές της, η ζωή μας έχει αλλάξει επί τα βελτίω σε τέτοιο βαθμό ώστε κάθε σύγκριση με το παρελθόν – ακόμη και το πρόσφατο – να γίνεται ολοένα και πιο δύσκολη, αφού το αντίστοιχο επιστημονικό χάσμα είναι σχεδόν αδύνατο να το υπερβεί κανείς.³⁷

Η φύση όμως και η επίδραση της τεχνολογίας στην κοινωνία και την οικονομία δημιουργεί προκλήσεις όσον αφορά την προσέγγιση του δικαίου και των κανόνων τόσο όσον αφορά τις τεχνολογικές εξελίξεις και τα πλεονεκτήματα που δημιουργούνται και πρέπει να αποτελούν όφελος όσο και για την αποφυγή των αρνητικών επιπτώσεων που μπορεί να έχει η χρήση της τεχνολογίας.³⁸

Ο διάλογος αυτός γίνεται πιο επίκαιρος με τη συζήτηση για την προμήθεια των εμβολίων, τα οποία και επιστημονικά είναι ο τρόπος για τον τερματισμό της πανδημίας, με δεδομένο ότι το ζήτημα αυτό αφορά δισεκατομμύρια ανθρώπων. Η απόφαση της επιλογής και της χρησιμοποίησης των εμβολίων αποτελεί απόφαση σε πρώτο επίπεδο κρατών που αφορά το γενικό συμφέρον, που θέτει και δεοντολογικά και πρακτικά ζητήματα, ενώ προσεγγίζεται επιστημονικά και από πλευράς οικονομικής θεωρίας.³⁹

³⁶ Constantin Argyropoulos, “Les Autoroutes de la Communication au regard de Protection des Libertés Publiques”, εκδ. Α. ΣΑΚΚΟΥΛΑΣ 1998.

³⁷ Πρ. Παυλόπουλος, Πρόεδρος της Δημοκρατίας, Ο κανόνας δικαίου στην δίνη των προκλήσεων της τεχνολογίας, Θεωρία & Πράξη Διοικητικού δικαίου, τεύχος 10/2019, σελ. 873 – 890.

³⁸ Prokopios Pavlopoulos, La règle de droit face aux défis de la technologie, EPLO, 2021,

³⁹ Γιώργος Δελλής, «ΔΗΜΟΣ ΚΑΙ ΑΓΟΡΑ», Το δημόσιο δίκαιο «αλλιώς», με το βλέμμα της οικονομικής ανάλυσης, εκδ. ΕΥΡΑΣΙΑ, σελ. 2.

II. Οι μηχανισμοί Διασυνοριακών Δημοσίων Συμβάσεων για την αντιμετώπιση της νόσου Covid-19

A. Νομικό πλαίσιο – Διαδικασία προμηθειών σε διακρατικό επίπεδο και ιδιαιτερότητες επιμέρους τύπων διαδικασιών

Οι βασικοί τύποι από διασυνοριακών δημοσίων συμβάσεων περιέχονται στο άρθρο 39 της οδηγίας οδηγία 2014/24/ΕΕ και στο άρθρο 43 του νόμου 4412/2016 και περιλαμβάνουν :

- 1) Χρήση, από αναθέτουσα αρχή κράτους μέλους της ΕΕ, δραστηριοτήτων αγοράς οι οποίες ανατίθενται από Κεντρική Αρχή Αγορών (ΚΑΑ)⁴⁰ εδρεύουσα σε άλλο κράτος μέλος.
- 2) Από κοινού ανάθεση δημόσιας σύμβασης από περισσότερες αναθέτουσες αρχές εδρεύουσες σε διαφορετικά κράτη μέλη
- 3) Ανάθεση δημόσιας σύμβασης μέσω σύστασης κοινού φορέα.⁴¹

Οι διασυνοριακές δημόσιες συμβάσεις έχουν μέχρι στιγμής υλοποιηθεί στην πράξη σε ελάχιστες περιπτώσεις και κατά κύριο λόγο για υλοποίηση έργων στον τομέα της υγείας, με έμφαση στην προαγωγή της καινοτομίας. Ως παράδειγμα θα μπορούσε να αναφερθεί το έργο HAPPI42 (Healthy Ageing Public Procurement of Innovations) για την αγορά καινοτόμων λύσεων για την προαγωγή της ενεργού γήρανσης το οποίο υλοποιήθηκε με κοινοπραξία πέντε κρατών μελών της ΕΕ. Η βασική διαφορά ανάμεσα στο εν λόγω έργο και στις διασυνοριακές διαδικασίες στον τομέα της πανδημικής ετοιμότητας και των εμβολίων εντοπίζεται στον συντονισμό. Ενώ στο έργο HAPPI η διαδικασία υλοποιήθηκε διαμέσου ΚΑΑ σε πέντε κράτη μέλη της ΕΕ, στις διασυνοριακές συμβάσεις που αφορούν στην πανδημία ο κεντρικός συντονισμός και η οργάνωση της διαδικασίας δεν αναλήφθηκε από ΚΑΑ συγκεκριμένου κράτους μέλους της ΕΕ, αλλά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Σε επίπεδο ενωσιακής νομοθεσίας, η χρήση του μηχανισμού για την προμήθεια φαρμακευτικών προϊόντων, εξοπλισμού και εμβολίων και σοβαρές διασυνοριακές απειλές κατά της υγείας διέπεται από τα εξής νομοθετικά εργαλεία:

1. Την Οδηγία 2014/24/ΕΕ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 26ης Φεβρουαρίου 2014 , σχετικά με τις δημόσιες προμήθειες και την κατάργηση της οδηγίας 2004/18/ΕΕ. Το άρθρο 32 της οδηγίας περιέχει μία ρήτρα κατεπείγουσας ανάγκης η οποία επιτρέπει παρέκκλιση από τους κανόνες της οδηγίας λόγω κατεπείγουσας ανάγκης. Αναφέρουμε την οδηγία διότι παρά την ύπαρξη άλλων νομικών εργαλείων για την αντιμετώπιση της νόσου Covid-19 που

⁴⁰ Σύμφωνα με το άρθρο 2, παρ. 16 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, ως «κεντρική αρχή αγορών» (ΚΑΑ) νοείται αναθέτουσα αρχή που παρέχει κεντρικές δραστηριότητες προμηθειών και, ενδεχομένως, επικουρικές δραστηριότητες προμηθειών.

⁴¹ Κ. Αργυρόπουλος, Διασυνοριακές Δημόσιες Συμβάσεις (άρθρα 39 της οδηγίας 2014/24/ΕΕ και 43 Ν. 4412/2016) Η καινοτομία στις δημόσιες συμβάσεις, Τομέας Διοικητικής Επιστήμης Τμ. Δημόσιας Διοίκησης Παντείου Παν/μίου, Δημόσια Διακυβέρνηση, 2019 / ΜΕΡΟΣ Ε΄. Δημόσιες Πολιτικές και Δράσεις.

⁴² [HAPPI Project](#) : Joint Transnational EU Tenders.

αναφέρονται παρακάτω, η προσχώρηση σε διασυνοριακές και διακρατικές συμφωνίες προμηθειών δεν εμποδίζει τα κράτη μέλη να συνάπτουν παράλληλα συμβάσεις προμήθειας με βάση το εθνικό δίκαιο στο οποίο μεταφέρεται η εν λόγω οδηγία.

2. Την Απόφαση αριθ. 1082/2013/ΕΕ⁴³ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Οκτωβρίου 2013, η οποία διέπει τη διεξαγωγή διασυνοριακών συμβάσεων με τη συμμετοχή κρατών μελών και θεσμικών οργάνων της ΕΕ, για τις οποίες απαιτείται συντεταγμένη δράση σε ενωσιακό επίπεδο για τη εξασφάλιση υψηλού επιπέδου προστασίας της υγείας, όπως για παράδειγμα, η πανδημία της γρίπης ή του Έμπολα. Ειδικότερα, το άρθρο 5⁴⁴ Απόφασης 1082/2013 περιέχει το εφαρμοστέο νομικό πλαίσιο για την κοινή προμήθεια ιατρικών αντιμέτρων.
3. Τη διακρατική **Συμφωνία Κοινής Προμήθειας (Joint Procurement Agreement – JPA)**⁴⁵ για την προμήθεια ιατρικών αντιμέτρων. Η Ελλάδα υπέγραψε τη Συμφωνία το 2014⁴⁶. Η συμφωνία αυτή διαθέτει *sui generis νομική φύση*⁴⁷ και έχει τις καταβολές της στο άρθρο 168 ΣΛΕΕ⁴⁸. Ειδικότερα, η εν λόγω συμφωνία υπάγεται στο δίκαιο της Ένωσης, λειτουργεί, ωστόσο, επί της ουσίας, ως δέσμη δημοσιονομικών μέτρων υλοποίησης της Απόφασης αριθ. 1082/2013/ΕΕ⁴⁹. Σημειώνεται ότι η ΕΕ έκανε χρήση της εν λόγω συμφωνίας για την προμήθεια μέσων ατομικής προστασίας (ΜΑΠ)⁵⁰ και αναπνευστήρων.

⁴³ [Απόφαση αριθ. 1082/2013/ΕΕ](#) του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου της 22ας Οκτωβρίου 2013 σχετικά με σοβαρές διασυνοριακές απειλές κατά της υγείας και για την κατάργηση της απόφασης αριθ. 2119/98/ΕΚ.

⁴⁴ Το άρθρο 5 της Απόφασης 1082/2013 με τίτλο «Κοινή προμήθεια ιατρικών αντιμέτρων προβλέπει τα εξής: «Τα θεσμικά όργανα της Ένωσης και κάθε κράτος μέλος που το επιθυμεί μπορούν να συμμετέχουν σε διαδικασία κοινών προμηθειών δυνάμει του άρθρου 104 παράγραφος 1 τρίτο εδάφιο του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 25ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης (1) και δυνάμει του άρθρου 133 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 1268/2012 της Επιτροπής, της 29ης Οκτωβρίου 2012, σχετικά με τους κανόνες εφαρμογής του κανονισμού (ΕΕ, Ευρατόμ) αριθ. 966/2012 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου για τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης (2), με σκοπό την εκ των προτέρων αγορά ιατρικών αντιμέτρων κατά σοβαρών διασυνοριακών απειλών κατά της υγείας. »

⁴⁵ Βλ. [κείμενο της Σύμφωνίας](#) στην αγγλική γλώσσα και [Explanatory note on Joint procurement mechanism](#), European Commission, 2015.

Μέχρι τον Απρίλιο του 2020, η συμφωνία κοινής προμήθειας είχε υπογραφεί από 36 χώρες, τουτέστιν, από όλες τις χώρες της ΕΕ και του ΕΟΧ, το Ηνωμένο Βασίλειο, την Αλβανία, το Μαυροβούνιο, τη Βόρεια Μακεδονία, τη Σερβία, τη Βοσνία-Ερζεγοβίνη και το Κοσσυφοπέδιο. Βλ. σχετικά, ιστότοπος Ευρωπαϊκής Επιτροπής, [Κοινή προμήθεια ιατρικών αντιμέτρων](#).

⁴⁶ https://ec.europa.eu/health/preparedness_response/joint_procurement/jpa_signature_el

⁴⁷ Sanchez-Graells A., Sanchez- Graells A, [Procurement in the time of COVID-19](#), Northern Ireland Legal Quarterly, Vol. 71 No. 1 (2020).

⁴⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E168&from=EN>

⁴⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Considerations on the legal basis and the legal nature of the Joint Procurement Agreement](#), παράγραφος 6.

⁵⁰ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_20_523

Η σύγκριση των Συμφωνιών Κοινών προμηθειών για την προμήθεια ιατρικών αντιμέτρων διαφέρει από το καθεστώς της οδηγίας 2014/24/ΕΕ στο ότι συνιστά έναν διακυβερνητικό/διακρατικό μηχανισμό μέσω του οποίου διασφαλίζεται η αναλογική κατανομή πόρων στις χώρες που έχουν προσχωρήσει στη Συμφωνία. Κάθε συμμετέχουσα χώρα δύναται να προβαίνει σε δωρεά⁵¹ μη χρησιμοποιηθεισών προμηθειών προς άλλη χώρα η οποία αντιμετωπίζει αυξημένες ανάγκες. Επομένως, οι συνθήκες συνήθους ανταγωνισμού στα πλαίσια διαγωνισμών προμηθειών παρακάπτονται λόγω εκτάκτων δημοσιονομικών αναγκών και κύριο ρόλο επέχει η ισότιμη πρόσβαση των συμμετεχόντων κρατών μελών σε ιατρικά αντίμετρα και η αντιμετώπιση εκτάκτων αναγκών⁵². Μέσω της συμφωνίας αυτή διασφαλίστηκε η προμήθεια μέσω ατομικής προστασίας⁵³ και αναπνευστήρων.

Ένα ακόμη στοιχείο του *sui generis* χαρακτήρα της JPA⁵⁴ αφορά στην άσκηση ενδίκων μέσων. Το αρμόδιο δικαστήριο για τις διαφορές που ανακύπτουν στα πλαίσια της Συμφωνίας JPA είναι το Γενικό Δικαστήριο της ΕΕ και δεν γίνεται προσφυγή στις διατάξεις του Κανονισμού Ρώμη Ι⁵⁵ ούτως ώστε να αναζητηθεί η εφαρμοστέα νομοθεσία, περιλαμβανομένου το εφαρμοστέου δικαίου για τα ένδικα μέσα⁵⁶, όπως συμβαίνει με την οδηγία 2014/24/ΕΕ. Αντιθέτως, για τις επιμέρους συμβάσεις στα πλαίσια της Συμφωνίας-πλαίσιο, εφαρμόζεται το δίκαιο του κράτους μέλους που συνήψε την επιμέρους σύμβαση αγοράς με τον προμηθευτή.

Επίσης, οι δημόσιοι διαγωνισμοί στα πλαίσια της JPA διεξάγονται με βάση τους κανόνες του Δημοσιονομικού Κανονισμού της ΕΕ⁵⁷, γεγονός που καταδεικνύει επίσης τη δικαιοδοσία του Γενικού Δικαστηρίου της ΕΕ⁵⁸.

4. Το Μέσο Στήριξης Έκτακτης Ανάγκης (ESI) και οι συμφωνίες προαγοράς για την προμήθεια εμβολίων κατά της πανδημίας Covid – 19 στα οποία γίνεται αναλυτικότερη αναφορά παρακάτω⁵⁹.

⁵¹ Βλ άρθρο 31 JPA.

⁵² Sanchez-Graells A., the EU's Joint Procurement Agreement : How does it work and why did the UK not participate? <https://www.howtocrackanut.com/blog/2020/4/4/the-eus-joint-procurement-agreement-how-does-it-work-and-why-did-the-uk-not-participate-procurement-pill-with-recording>

⁵³ https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/el/ip_20_523

⁵⁴ Βλ. Υποσημείωση 46 ανωτέρω.

⁵⁵ Κανονισμός (ΕΚ) αριθ. 593/2008 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 17ης Ιουνίου 2008, για το εφαρμοστέο δίκαιο στις συμβατικές ενοχές (Ρώμη Ι).

⁵⁶ Δ. Ράικος, Δημόσιες Συμβάσεις – Ν. 4412/2016 – Ερμηνεία κατ- άρθρο, Τόμος Ι, εκδ. Σάκκουλα, 2018.

⁵⁷ [Κανονισμός \(ΕΕ, Ευρατόμ\) 2018/1046](#) σχετικά με τους δημοσιονομικούς κανόνες που εφαρμόζονται στον γενικό προϋπολογισμό της Ένωσης.

⁵⁸ McEvoy E., Ferri D. *The Role of the Joint Procurement Agreement during the COVID-19 Pandemic: Assessing Its Usefulness and Discussing Its Potential to Support a European Health Union*, Cambridge University Press, 26.10. 2020.

⁵⁹ Βλ. υποσημείωση 61 κατωτέρω.

B. Η υλοποίηση της διαδικασίας από κοινού προμήθειας εμβολίων και φαρμακευτικού εξοπλισμού από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (Joint Procurement) για την αντιμετώπιση της πανδημίας COVID-19.

Η πανδημία COVID-19 έφερε στο προσκήνιο έναν ιδιόμορφο διασυννοριακό μηχανισμό συμβάσεων ιατρικών προμηθειών, ο οποίος διαφέρει από τον μηχανισμό της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, όπως αναφέρθηκε ανωτέρω.

Η πρώτη περίπτωση επιτυχούς πρακτικής εφαρμογής, δυνάμει της προαναφερθείσας Απόφασης αριθ. 1082/2013/ΕΕ, αφορούσε στην προμήθεια εμβολίων για την πανδημία της γρίπης. Η διαδικασία διεξήχθη υπό τον κεντρικό συντονισμό της Ευρωπαϊκής Επιτροπής, με τη συμμετοχή 35 αναθετουσών αρχών από 19 κράτη μέλη της ΕΕ⁶⁰. Οι εκθέσεις του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου διαπιστώνουν μειωμένο ενδιαφέρον για τη χρήση του μηχανισμού που εγκαθιδρύεται από την εν λόγω απόφαση. Καταλήγουν επίσης στο γενικό συμπέρασμα ότι η απόφαση αριθ. 1082/2013/ΕΕ σχετικά με τις σοβαρές διασυννοριακές απειλές κατά της υγείας αποτελεί σημαντικό βήμα προς τη βελτίωση της αντιμετώπισης τέτοιων απειλών στην ΕΕ. Εντούτοις, η εφαρμογή της απόφασης και του σχετικού πλαισίου της ΕΕ πάσχει από σημαντικές αδυναμίες σε επίπεδο κρατών μελών και Επιτροπής. Οι δράσεις που προβλέπονται από την απόφαση παρεμποδίστηκαν εξαιτίας καθυστερήσεων, οι οποίες ενδεχομένως επηρέασαν αρνητικά την αποτελεσματική λειτουργία τους⁶¹.

Γ. Προμήθεια εμβολίων κατά της νόσου Covid-19

Η χρηματοδότηση των δράσεων σε επίπεδο ΕΕ για την προμήθεια εμβολίων κατά της νόσου Covid-19 βασίστηκε στο Μέσο Στήριξης Έκτακτης Ανάγκης (ESI)⁶², το οποίο εισήχθη με τον κανονισμό (ΕΕ) 2016/36963 τον Μάρτιο του 2016 και ενεργοποιήθηκε για περίοδο 3 ετών με σκοπό την αντιμετώπιση της κατάστασης έκτακτης ανάγκης που προέκυψε με την προσφυγική κρίση. Το ESI σχεδιάστηκε ως εργαλείο γενικού σκοπού για την καταπολέμηση κρίσεων εντός της ΕΕ και τίθεται σε εφαρμογή μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις σοβαρών δυσχερειών. Το συγκεκριμένο Μέσο δύναται να κινητοποιηθεί για την αντιμετώπιση κάθε κρίσης που απαιτεί ανθρωπιστική βοήθεια και καλύπτει ευρύ φάσμα επιλέξιμων δράσεων⁶⁴.

Έχοντας ως στόχο την επέκταση του πεδίου εφαρμογής του και την συμπερίληψη δράσεων αντιμετώπισης της νόσου Covid-19, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε πρόταση

⁶⁰ [The EU Joint procurement mechanism – example of pandemic influenza vaccines](#), 2017.

⁶¹ Ειδική έκθεση του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, [αριθ. 28 του 2016](#) με τίτλο «*Αντιμετώπιση των σοβαρών διασυννοριακών απειλών κατά της υγείας στην ΕΕ: έχουν γίνει σημαντικά βήματα αλλά πρέπει να γίνουν περισσότερα*».

⁶² Emergency Support Instrument (ESI)

⁶³ [Κανονισμός \(ΕΕ\) 2 016/369](#) του Συμβουλίου της 15ης Μαρτίου 2016 για την παροχή στήριξης έκτακτης ανάγκης εντός της Ένωσης.

⁶⁴ Για παράδειγμα, η αγορά φαρμακευτικών σκευασμάτων ρεμδεσιβίρης για την αντιμετώπιση της νόσου COVID-19 διαμέσω της συμφωνίας - πλαισίου που υπέγραψε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με την εταιρεία Gilead, υλοποιήθηκε με χρηματοδότηση από το ESI.

τροποποίησης του κανονισμού 2016/369⁶⁵ με σκοπό και την Η εν λόγω πρόταση οδήγησε στην θέση σε ισχύ του Κανονισμού 2020/52166.

η Ευρωπαϊκή Επιτροπή υπέβαλε επίσης Σχέδιο διορθωτικού προϋπολογισμού⁶⁷, στο οποίο αναφέρονται δράσεις οι οποίες υλοποιήθηκαν επιτυχώς κατά την έξαρση της πανδημίας, ιδίως από όμορα κράτη μέλη της κεντρικής Ευρώπης. Οι επιτυχείς υλοποιηθείσες δράσεις αφορούν σε μεταφορά ασθενών σε διασυνοριακά νοσοκομεία με διαθέσιμη χωρητικότητα ή στη διασυνοριακή συνεργασία για την άμβλυνση της πίεσης που ασκήθηκε στα συστήματα υγείας όμορων κρατών μελών.

Στη ανακοίνωση της Επιτροπής με τίτλο «Στρατηγική της ΕΕ για τα εμβόλια κατά της νόσου Covid-19»⁶⁸, η Επιτροπή πρότεινε τη διεξαγωγή κεντρικής διαδικασίας προμήθειας, η οποία εκτιμήθηκε ότι θα αποφέρει ορισμένα σημαντικά πλεονεκτήματα. Πιο συγκεκριμένα, εκτιμήθηκε ότι **«όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ θα είναι σε θέση να επωφεληθούν από τη δυνατότητα αγοράς εμβολίων μέσω ενιαίας δράσης προμήθειας. Η διαδικασία αυτή προσφέρει επίσης στους παραγωγούς εμβολίων μια σημαντικά απλουστευμένη διαδικασία διαπραγμάτευσης με ενιαίο σημείο επαφής, μειώνοντας έτσι το κόστος για όλους»**. Τονίστηκε επίσης ότι η κεντρική προμήθεια εμβολίων σε επίπεδο ΕΕ διαθέτει το **πλεονέκτημα της ταχύτητας και της αποτελεσματικότητας σε σύγκριση με 27 χωριστές διαδικασίες από κάθε κράτος μέλος**.

Κατόπιν διαπραγματεύσεων που διεξήγαγε η Ευρωπαϊκή Επιτροπή με φαρμακευτικές εταιρείες, προέβη στη **σύναψη συμφωνιών προαγοράς (advance purchase agreements (APAs))**⁶⁹. Στόχος ήταν να έχουν τα κράτη μέλη της ΕΕ ίση πρόσβαση στις αγοραζόμενες δόσεις, σύμφωνα με τις εν λόγω συμφωνίες. Συνεπώς, η Επιτροπή προέβη στη σύναψη συμφωνιών προαγοράς, διαπραγματευόμενη τις τιμές των δόσεων. Επαφίεται εν συνεχεία στα κράτη μέλη της ΕΕ να προβούν σε επιμέρους συμβάσεις, στα πλαίσια και με τους όρους της συγγραφής υποχρεώσεων της συμφωνίας - πλαισίου, **με διάθεση κονδυλίων προερχόμενων από τον εθνικό προϋπολογισμό τους**. Η τελική ανάθεση γίνεται με χρήση συμφωνίας-πλαίσιο (framework contract). Οι μεμονωμένες συμβάσεις αγοράς που συνάπτει κάθε συμμετέχον κράτος μέλος με βάση τη συμφωνία – πλαίσιο, υπάγονται στην περίπτωση του άρθρου 39, παράγραφος 3, εδάφιο β'. Πρόκειται επομένως για διεξαγωγή νέου διαγωνισμού στο πλαίσιο συμφωνίας-πλαίσιο (framework contract)⁷⁰. Αξίζει να

⁶⁵ [COM \(2020\) 175](#) της 02.04.2020, Πρόταση Κανονισμού του Συμβουλίου για την ενεργοποίηση της στήριξης έκτακτης ανάγκης βάσει του κανονισμού (ΕΕ) 2016/369 του Συμβουλίου, της 15ης Μαρτίου 2016, και για την τροποποίηση των διατάξεων του όσον αφορά την έξαρση της νόσου COVID-19.

⁶⁶ [Κανονισμός 2020/521](#) του Συμβουλίου της 14ης Απριλίου 2020 για την ενεργοποίηση της στήριξης έκτακτης ανάγκης βάσει του κανονισμού (ΕΕ) 2016/369 και για την τροποποίηση των διατάξεων του λαμβάνοντας υπόψη την έξαρση της νόσου COVID-19.

⁶⁷ Σχέδιο [διορθωτικού προϋπολογισμού αριθ. 2](#) στον Γενικό Προϋπολογισμό του 2020.

⁶⁸ Ανακοίνωση της Επιτροπής, [COM\(2020\) 245](#) της 17.06.2020.

⁶⁹ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [EU vaccines strategy](#), 17.06.2020.

⁷⁰ Ο ορισμός της συμφωνίας - πλαίσιο περιέχεται στην αιτιολογική σκέψη 11 της οδηγίας 2004/18/ΕΕ: «όταν μια αναθέτουσα αρχή συνάπτει συμφωνία-πλαίσιο σύμφωνα με τις διατάξεις της παρούσας οδηγίας, η οποία αφορά, μεταξύ άλλων, τη δημοσιότητα, τις προθεσμίες και τις προϋποθέσεις υποβολής των προσφορών, μπορεί να συνάπτει κατά τη διάρκεια της συμφωνίας-πλαίσιο **συμβάσεις βάσει αυτής [...]**».

σημειωθεί ότι οι εν λόγω συμβάσεις-πλαίσιο παρέχουν στα συμμετέχοντα κράτη μέλη τη δυνατότητα (χωρίς δέσμευση) να αγοράσουν προμήθειες εμβολίων⁷¹.

Σε επίπεδο εθνικού δικαίου, η αδειοδότηση και η διάθεση εμβολίων κατά της πανδημίας Covid-19 στην Ελλάδα διέπεται από το άρθρο 51 του νόμου 4764/2020⁷² για την αδειοδότηση και διάθεση εμβολίων κατά του κορωνοϊού Covid-19 στη χώρα».

III. Κριτική και μειονεκτήματα του μηχανισμού σύναψης Διασυνοριακών Δημοσίων Συμβάσεων

Στην πρόσφατη Γνωμοδότηση⁷³ της Ευρωπαϊκής Επιτροπής των Περιφερειών (ΕτΠ) με τίτλο «Έκθεση σχετικά με την εφαρμογή των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις» γίνεται μνεία στα πορίσματα της μελέτης που διεξήχθη από την ΕτΠ από κοινού με το Συμβούλιο των Ευρωπαϊκών Δήμων και Περιφερειών (ΣΕΔΠ)⁷⁴ σχετικά με την υλοποίηση της εφαρμογής των οδηγιών για τις δημόσιες συμβάσεις του 2014 (συγκεκριμένα σχετικά με την οδηγία 2014/24/ΕΕ, η οποία μεταφέρθηκε στο ελληνικό δίκαιο με τον Νόμο 4412/2016 για τις Δημόσιες Συμβάσεις Έργων, Προμηθειών και Υπηρεσιών). Διαπιστώνεται ότι η διασυνοριακή σύναψη συμβάσεων δεν αποφέρει προστιθέμενη αξία στις τοπικές και στις περιφερειακές αρχές. Παρά τις τακτικές αλλά δαπανηρές και χρονοβόρες διαδικασίες υποβολής προσφορών που διεξάγονται σε ολόκληρη την ΕΕ, υποβάλλονται ελάχιστες ή καθόλου διασυνοριακές προσφορές. Ως βασικές αιτίες αναφέρονται οι διαφορές στις ηλεκτρονικές πλατφόρμες ανά κράτος μέλος, οι γλωσσικοί περιορισμοί, οι διαφορές ως προς τις διοικητικές διαδικασίες, όπως επίσης και το γεγονός ότι οι πλατφόρμες δεν παρέχουν δυνατότητα ενσωμάτωσης διοικητικών διαδικασιών άλλων κρατών πέραν του κράτους στο οποίο βρίσκεται η αναθέτουσα αρχή και η έλλειψη εξειδικευμένου προσωπικού. Η μελέτη επιστράτη την προσοχή στο γεγονός ότι η ορθή εφαρμογή του νομικού πλαισίου για τις δημόσιες συμβάσεις έχει πλέον καταστεί αυτοσκοπός, αντί να αντιμετωπίζεται ως μέσο για την παραγγελία εργασιών, προμηθειών ή υπηρεσιών. Παρότι η αντιμετώπιση της πανδημίας έγινε με τη χρήση άλλων μηχανισμών πέραν της οδηγίας 2014/24/ΕΕ, τα ίδια προβλήματα σημαντικών καθυστερήσεων, γραφειοκρατικών αγκυλώσεων και έλλειψης ευελιξίας που εντοπίζει η γνωμοδότηση παραμένουν.

⁷¹ Βλ. [Επισκόπηση 01/2021](#) του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, με τίτλο «Η αρχική συμβολή της ΕΕ στην αντιμετώπιση της νόσου COVID-19 στον τομέα της δημόσιας υγείας». Για την πρωτότυπη έκδοση στην αγγλική γλώσσα, βλ. [εδώ](#).

⁷² Νόμος 4764/2020 - ΦΕΚ 256/Α/23-12-2020, Ρυθμίσεις για την προστασία της δημόσιας υγείας από τις συνέπειες της πανδημίας του κορωνοϊού COVID-19, την ενίσχυση των μέσων μαζικής μεταφοράς, την επιτάχυνση της απονομής των συντάξεων, τη ρύθμιση οφειλών προς τους Οργανισμούς Τοπικής Αυτοδιοίκησης και άλλες κατεπείγουσες διατάξεις, κωδικοποιημένος με τον 4778/2021.

⁷³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019IR1136&from=EN>

⁷⁴ European Committee of the Regions, Commission for Economic Policy, *Assessing the implementation of the 2014 Directives on public procurement: challenges and opportunities at regional and local level*, 2019: <https://cor.europa.eu/en/engage/studies/Documents/Public-Procurement.pdf>

Εντός του 2020, αρμόδιοι φορείς με τεχνογνωσία στον τομέα των εμβολίων⁷⁵ δημοσίευσαν τις θέσεις τους σχετικά την διασυνοριακή διαδικασία για την προμήθεια εμβολίων. Αναγνωρίζοντας την πολυπλοκότητα του μηχανισμού, τονίζουν ότι η **διασυνοριακές διαδικασίες πρέπει να επιλέγονται μόνον σε περιπτώσεις όπου δύναται να βελτιωθεί η προσβασιμότητα σε εμβόλια και ότι η χρήση τους θα πρέπει να περιορίζεται σε περιπτώσεις όπου η προμήθεια και ο εφοδιασμός των εμβολίων δεν δύναται να διασφαλιστεί με άλλα μέσα**. Τέλος, ενώ γίνεται δεκτό ότι η προσφυγή σε διασυνοριακές διαδικασίες για περιπτώσεις εκτάκτων απειλών κατά τις υγείας και πανδημικές κρίσεις αποφέρει σημαντικά οφέλη, καταλήγουν ότι δεν συνίσταται η χρήση του μηχανισμού για προμήθεια εμβολίων ρουτίνας, λόγω της πολυπλοκότητας υλοποίησης της διαδικασίας, όπως και λόγω επιπτώσεων στη λειτουργία της εσωτερικής αγοράς της ΕΕ και δυνητικών στρεβλώσεων του ανταγωνισμού, οι οποίες μπορούν να οδηγήσουν σε ελλείματα εφοδιασμού.⁷⁶

IV. Καταληκτικές παρατηρήσεις

Παρά το περιορισμένο ενδιαφέρον για τη χρήση του μηχανισμού διασυνοριακών συμβάσεων προ της πανδημίας Covid-19, οι διασυνοριακές συμβάσεις (όπως διεξήχθησαν στα πλαίσια της διακρατικής συμφωνίας προμηθειών JPA) αναδεικνύονται ως ο πλέον ενδεδειγμένος τρόπος αγοράς προηθειών και αντιμετώπισης υγειονομικών κρίσεων διασυνοριακού/πανδημικού χαρακτήρα, καθώς διασφαλίζεται ο διακρατικός χαρακτήρας της διαδικασίας, παρέχεται **ισότιμη πρόσβαση των συμμετεχόντων κρατών σε ιατρικές προμήθειες και πιο ισορροπημένη τιμολόγηση**⁷⁷ (η τιμή του εμβολίου είναι η ίδια για όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ)⁷⁸. Επίσης, η ΕΕ διέθεσε πολύ σημαντικά ποσά για έρευνα και ανάπτυξη. Ειδικότερα, διατέθηκαν σημαντικά ποσά στην έρευνα μέσω του δικτύου κλινικών δοκιμών Vaccelerate⁷⁹. Αξίζει επίσης να σημειωθεί ότι η επιστημονική έρευνα της BioNTech για την ανάπτυξη εμβολίων κατά της Covid-19 χρηματοδοτήθηκε, μεταξύ άλλων, μέσω κατεπείγουσας έγκρισης δανείου από την Ευρωπαϊκή Τραπεζα Επενδύσεων⁸⁰. Επιπλέον, από την αρχή της πανδημίας, η ΕΕ έχει επενδύσει σε μεγάλο βαθμό στην έρευνα: εκατοντάδες εκατομμύρια ευρώ επενδύθηκαν σε νέα ερευνητικά προγράμματα για τον κορονοϊό μέσω του προγράμματος Horizon 2020⁸¹. Η χρηματοδότηση παρασχέθηκε υπό τη μορφή επιχορηγήσεων (grants). Οι επιχορηγήσεις διατέθηκαν σε ερευνητικά έργα που σχετίζονται, μεταξύ άλλων, με τη διάγνωση, τις θεραπείες, το εμβόλιο, την επιδημιολογία, ετοιμότητα και γρήγορη ανταπόκριση, τις ιατρικές και ψηφιακές τεχνολογίες⁸².

⁷⁵ Βλ., μεταξύ άλλων, [Vaccines Europe's position on Joint Procurement of vaccines in Europe](#), Ιούνιος 2020.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ [The EU Joint procurement mechanism – example of pandemic influenza vaccine](#), 2017.

⁷⁸ Ευρωπαϊκή Επιτροπή, [Ερωτήσεις και απαντήσεις σχετικά με τον εμβολιασμό κατά της COVID-19 στην ΕΕ](#).

⁷⁹ Στο δίκτυο συμμετέχουν 16 κράτη μέλη και πέντε συνδεδεμένες χώρες, συμπεριλαμβανομένου του Ισραήλ και της Ελβετίας. Βλ., [Ερωτήσεις και απαντήσεις σχετικά με τον εμβολιασμό κατά της COVID-19 στην ΕΕ](#).

⁸⁰ Σχετικά με τη δανειοδότηση προς την εταιρεία BioNTech, βλ. [Ανακοινωθέν ΕΤΕπ](#).

⁸¹ <https://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/news/coronavirus-eu-support-innovators-yields-promising-results-one-year>

⁸² Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο, [Η δράση της ΕΕ για τα εμβόλια και τη θεραπεία κατά του COVID-19](#).

Επίσης, το άρθρο 31 της Συμφωνίας JPA προσφέρει τη **δυνατότητα δωρεάς** ιατρικών αντιμέτρων από χώρες οι οποίες έχουν προσχωρήσει στη Συμφωνία προς άλλες χώρες οι οποίες έχουν αυξημένες ανάγκες προμηθειών. Πρόκειται για μία ασφαλιστική δικλείδα αλληλεγγύης και αλληλοβοήθειας που ξεπερνά τα όρια της ΕΕ και παρέχει πολύτιμη συνδρομή σε χώρες εντός και εκτός του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου. Ωστόσο, κρίνεται σκόπιμο να οριστούν από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή με σαφήνεια οι κανόνες αναδιανομής των εμβολίων σε περίπτωση μη χρήσης των δόσεων που έχουν αγοραστεί, καθώς το ζήτημα της διανομής και αναδιανομής εξελήχθη από την αρχή της πανδημίας σε πεδίο έντονων πολιτικών αντιπαραθέσεων.

Παρατηρήθηκε επίσης, ότι η πανδημία της γρίπης H1N1 έφερε στο φώς την ανεπαρκή αντιμετώπιση μεταξύ των κρατών μελών της ΕΕ, τα οποία ανταγωνίζονταν μεταξύ τους για την διασφάλιση ελάχιστων πόρων. Ο παράγοντας αυτός συνέβαλε σε σημαντική αύξηση των τιμών⁸³. Η Κοινή Συμφωνία Προμηθειών JPA υιοθετήθηκε, μεταξύ άλλων, προκειμένου να αποφευχθούν παρόμοια φαινόμενα αλλά και με σκοπό την αύξηση της αγοραστικής δύναμης των κρατών μελών της ΕΕ για την αντιμετώπιση διασυνοριακών απειλών κατά της υγείας⁸⁴.

Επιπλέον, στην κριτική που ασκείται αναφορικά με τις καθυστερήσεις εφοδιασμού και με την προστιθέμενη αξία της διαδικασίας, έχουν παραβλεφθεί δύο σημαντικές παράμετροι :

- Κατά πρώτον, στην περίπτωση των συμβάσεων προαγοράς για την προμήθεια εμβολίων, υπάρχει **μετακύλιση τμήματος του κόστους από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα**⁸⁵, συνεπώς **ανάληψη μέρους του κινδύνου** από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Στα πλαίσια αυτής της διαδικασίας δημοσίων συμβάσεων, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή έδρασε ως κεντρική αρχή συντονισμού και διαπραγμάτευσης της διαδικασίας προμηθειών, αναλαμβάνοντας τον εκτελεστικό ρόλο που της ανέθεσαν τα κράτη που προσχώρησαν στη Συμφωνία JPA. Είναι ένα στοιχείο που δεν απαντάται στον κλασικό μηχανισμό διασυνοριακών συμβάσεων με συντονισμένη δράση των ΚΑΑ, όπως προβλέπεται από την οδηγία 2014/24/ΕΕ και που δεν θα μπορούσε να διασφαλιστεί εάν επιλεγόταν η ανά κράτος μέλος διαπραγμάτευση των συμβάσεων.

Επομένως, η μετακύλιση κόστους και κινδύνου στον δημόσιο τομέα σημαίνει ότι ο κεντρικός φορέας διαπραγμάτευσης και ανάθεσης των συμφωνιών - πλαίσιο προάγει την επιστημονική έρευνα και την καινοτομία, με διάθεση κονδυλίων

⁸³ McEvoy E., Ferri D., *The Role of the Joint Procurement Agreement during the COVID-19 Pandemic: Assessing Its Usefulness and Discussing Its Potential to Support a European Health Union*, Cambridge University Press, 26.10. 2020.

⁸⁴ Idem.

⁸⁵ Όπως σημειώνεται στην [Επισκόπηση 01/2021](#) του Ευρωπαϊκού Ελεγκτικού Συνεδρίου, η Επιτροπή διαπραγματεύτηκε συμφωνίες προαγοράς με σειρά παραγωγών εμβολίων προκειμένου να εξασφαλίσει το δικαίωμα αγοράς καθορισμένου αριθμού δόσεων εμβολίου σε **συγκεκριμένο χρονικό διάστημα ως αντάλλαγμα για τη χρηματοδότηση μέρους του αρχικού κόστους με το οποίο επιβαρύνονται οι παραγωγοί**. Έως το τέλος Νοεμβρίου, σύναψε συμφωνίες με έξι παραγωγούς εμβολίων για την προμήθεια έως 2 δισεκατομμυρίων δόσεων. Κατ' αυτόν τον τρόπο, μέρος του κινδύνου που ενέχει η ανάπτυξη εμβολίων μεταβιβάστηκε από τον ιδιωτικό στον δημόσιο τομέα.

απευθείας από τον προϋπολογισμό της ΕΕ, υπερβαίνοντας τις τυπικές αρμοδιότητες προμήθειας αγαθών σε ανταγωνιστικές τιμές που θα είχε μία κεντρική αρχή αγορών στα πλαίσια της οδηγίας 2014/24/ΕΕ.

- Κατά δεύτερον, οι δυσχέρειες που έχουν εντοπιστεί στο τυπικό πλαίσιο διασυνοριακών συμβάσεων με συμμετοχή ΚΑΑ από διάφορα κράτη μέλη και συνένωση των δυνάμεών τους, όπως διαφορές στην ανά κράτος μέλος νομοθεσία, γλωσσικοί περιορισμοί και διαφορές στα ανά κράτος μέλη συστήματα δικαίου των συμβάσεων⁸⁶, αποφεύγονται εν προκειμένω, λόγω της χρήσης της Συμφωνίας JPA (για την αγορά ιατρικών αντιμέτρων) ή κοινής συμφωνίας-πλαίσιο που επισυνάπτει η Επιτροπή με κοινούς όρους και προαιρετική αγορά από τα κράτη μέλη διαμέσου της σύναψης επιμέρους συμβάσεων⁸⁷ στα πλαίσια της κοινής σύμβασης – πλαίσιο (για την προμήθεια εμβολίων). Κατά συνέπεια, αποφεύγεται η σύνταξη συγγραφής υποχρεώσεων από αναθέτουσες αρχές ή από ΚΑΑ και αυτό το καθήκον αναλαμβάνεται κεντρικά από θεσμικό όργανο της ΕΕ. Εναπόκειται άρα στις ανά κράτος μέλος αρμόδιες αρχές να προβούν στη σύναψη μεμονωμένων συμβάσεων στα πλαίσια της συμφωνίας - πλαίσιο, χωρίς επιπλέον δαπάνη χρόνου και χωρίς να επιβαρύνονται οι ΚΑΑ κρατών μελών με αυξημένες απαιτήσεις τεχνογνωσίας για τη συγγραφή υποχρεώσεων και τον συντονισμό της κεντρικής διαδικασίας.

Αντιθέτως, σε άλλους τομείς πέραν της πανδημικής ετοιμότητας, όπου συζητούνται οι δυνατότητες καταφυγής σε διασυνοριακές διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων, δεν έχει σημειωθεί μέχρι στιγμής πρόοδος.⁸⁸

Τέλος, δεδομένης της αυξανόμενης δυσπιστίας ως προς την χρήση του μηχανισμού, είναι σκόπιμο να τονιστεί ο **συμπληρωματικός χαρακτήρας** του εν λόγω μηχανισμού προμηθειών και η παροχή κινήτρων στα κράτη μέλη ως προς τον συντονισμό των προσπάθειών αντιμετώπισης της πανδημίας, διαμέσου της εθελοντικής συμμετοχής τους. Ο εν λόγω μηχανισμός βοήθησε επίσης χώρες εκτός του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, όπως των Δυτικών Βαλκανίων, να αγοράσουν αναγκαίες ιατρικές προμήθειες. Αποτελεί, συνεπώς ένα παράδειγμα αλληλεγγύης το οποίο υπερβαίνει τα όρια της ΕΕ και αποκτά πλέον διακυβερνητικό και διακρατικό χαρακτήρα.

Κρίνεται ευκαταίω να αξιοποιηθεί η ανταλλαγή βελτίστων πρακτικών μεταξύ των κρατών, ούτως ώστε τα διδάγματα της πανδημίας να προάγουν έναν πιο ευέλικτο σχεδιασμό των διαδικασιών διασυνοριακών δημοσίων συμβάσεων σε μελλοντικές υγειονομικές κρίσεις.

⁸⁶ De Boe, Valentijn, *Cross-Border Joint Procurement: Great Expectations, Chapter 9, Transnational law of public contracts*, Ed. Bruylant, 2016.

⁸⁷ Βλ. Υποσημειώσεις 68 και 69 ανωτέρω.

⁸⁸ Ένας τομέας ο οποίος δύναται να ενθαρρύνει την προσφυγή σε μηχανισμό διασυνοριακών συμβάσεων είναι η συνεργασία του Frontex (Ευρωπαϊκός Οργανισμός Συνοριοφυλακής και Ακτοφυλακής) με τις αστυνομικές αρχές κρατών μελών της ΕΕ για τη φύλαξη των εξωτερικών συνόρων της Ένωσης.