

Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΤΑΑ)

Σηματοδότηση νέων εξελίξεων στο πεδίο των δημοσίων συμβάσεων

Τα προκαθορισμένα χρονικά και ποσοτικά ορόσημα καθώς και οι ειδικές απαιτήσεις του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας εισφέρουν νέα δεδομένα στο χάρτη των Δημοσίων Συμβάσεων.

A. Εισαγωγή

I. Το Ταμείο/Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας

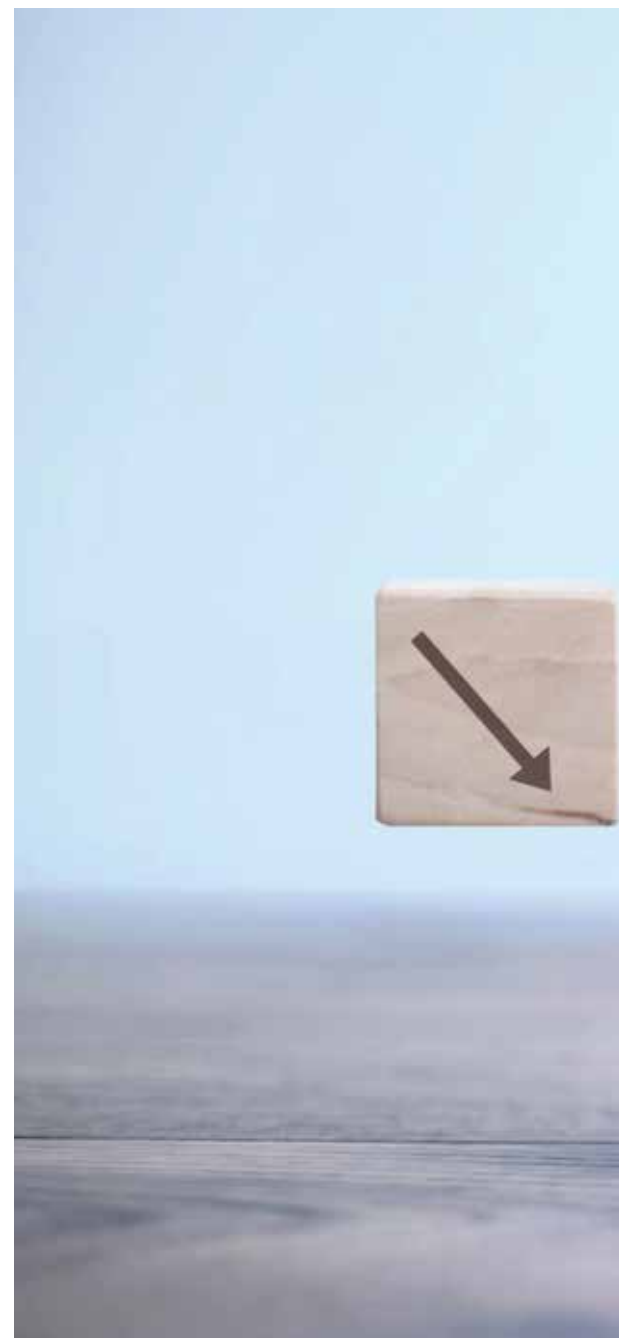
Το Ταμείο/Μηχανισμός Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (Recovery and Resilience Facility) τέθηκε σε ισχύ στις 19 Φεβρουαρίου (2021 ΚΑΝΟΝΙΣΜΟΣ (ΕΕ) 2021/241 ΤΟΥ ΕΥΡΩΠΑΪΚΟΥ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟΥ ΚΑΙ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ της 12ης Φεβρουαρίου 2021 για τη θέσπιση του Μηχανισμού Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας), ορίζοντας ότι κάθε κράτος μέλος θα υποβάλει ένα Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας (ΕΣΑΑ), στο οποίο θα προσδιορίζονται οι μεταρρυθμίσεις και οι επενδύσεις τις οποίες το κράτος μέλος δεσμεύεται να υλοποιήσει. Το ΤΑΑ χρηματοδοτεί μεταρρυθμίσεις και επενδύσεις στα κράτη μέλη από την έναρξη της πανδημίας τον Φεβρουάριο του 2020 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2026.

Το Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας «Ελλάδα 2.0», εγκρίθηκε στις 13 Ιουλίου 2021 από το Συμβούλιο Οικονομικών Δημοσιονομικών Θεμάτων της Ευρωπαϊκής Ένωσης (Ecofin). Το «Ελλάδα 2.0» περιλαμβάνει 106 επενδύσεις και 68 μεταρρυθμίσεις, καταναμημένες σε 4 πυλώνες: Πράσινη Μετάβαση, Ψηφιακή Μετάβαση, Απασχόληση-Δεξιότητες-Κοι-

νωνική Συνοχή, Ιδιωτικές επενδύσεις και μετασχηματισμός της οικονομίας.

Ενόψει της προετοιμασίας της χώρας για την απορρόφηση των πόρων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, στο Ταμείο Αξιοποίησης Ιδιωτικής Περιουσίας του Δημοσίου (ΤΑΙΠΕΔ) συστάθηκε η Μονάδα Συμβάσεων Στρατηγικής Σημασίας (Project Preparation Facility - PPF), ως διακριτός λειτουργικός κλάδος δραστηριότητάς του, σύμφωνα με το Ν 3986/2011. Εξάλλου σύμφωνα με το άρθρο 130 του Ν 4799/2021 («Ενσωμ. Οδηγ. 2019/878 & 2019/879. Εξαιρούμ. Οντότητες - χρηματοδοτ. εταιρ. συμμετ., ανακεφαλ. πιστωτ. ιδρυμ. κ.λπ.»/ ΦΕΚ Α' 78), ο σκοπός του ΤΑΙΠΕΔ έχει διευρυνθεί, ώστε να αναλαμβάνει επιπροσθέτως την υλοποίηση στρατηγικών επενδυτικών έργων, που περιλαμβάνονται στο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Συμβάσεων Στρατηγικής Σημασίας (Strategic Projects Pipeline - SPP). Ο ενισχυμένος αυτός μηχανισμός υποστήριξης και παράδοσης, δηλ. η Μονάδα Συμβάσεων Στρατηγικής Σημασίας («PPF»), συστάθηκε ως διακριτός λειτουργικός κλάδος δραστηριότητάς του ΤΑΙΠΕΔ, δυνάμει του άρθρου 104 του Ν 4804/2021.

Στόχος της PPF είναι να διασφαλίζει την αποτελεσματικότητα και την ποιότητα



τόσο των έργων υποδομής του δημόσιου τομέα, όσο και των Συμπράξεων Δημοσίου και Ιδιωτικού Τομέα. Σκοπός της PPF είναι η ωρίμανση, η διεξαγωγή των διαγωνιστικών διαδικασιών και η παρακολούθηση του σταδίου απόδοσης των Έργων Στρατηγικής Σημασίας, που ταξινομούνται ως μέρος του Προγράμματος, σύμφωνα με τον Ν 4799/2021.

Το ΤΑΙΠΕΔ ενεργεί κατόπιν αιτήματος, στο όνομα και για λογαριασμό του Δικαιούχου



Αναστάσιος Βιββιλιάς

Partner, Administrative Law/Public Procurement & PPP, Machas & Partners Law Firm, MSc in Banking & Finance Law, Μέλος ΔΣ Επιτροπής Κεφαλαιαγοράς



του έργου, για την επιτάχυνση της ολοκλήρωσης του έργου και τη μείωση του φόρτου εργασίας του Δικαιούχου. Αυτό γίνεται υποστηρίζοντας την διοικητική δομή του Δικαιούχου του έργου, καθώς και μέσω της διοίκησης και του συντονισμού των συμβούλων του έργου, ώστε να διασφαλίζεται η ποιότητα και η αποτελεσματικότητα των παραδοτέων τους. Προκειμένου τα έργα/μεταρρυθμίσεις να ενταχθούν στο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Συμβάσε-

ων Στρατηγικής Σημασίας προηγείται αίτημα του φορέα υλοποίησης/αρμόδιου Υπουργείου, το οποίο θα πρέπει να τύχει της έγκρισης της Κυβερνητικής Επιτροπής Συμβάσεων Στρατηγικής Σημασίας.

II. Η ένταξη έργων στο ΤΑΑ

Με την με αριθμό 16/31-5-2021 Πράξη του Υπουργικού Συμβουλίου (ΦΕΚ Α' 91/5-6-2021) με θέμα «Συγκρότηση και λειτουργία Κυβερνητικής Επιτροπής Συμβάσεων

Στρατηγικής Σημασίας», συγκροτήθηκε η Κυβερνητική Επιτροπή Συμβάσεων Στρατηγικής Σημασίας και προβλέφθηκαν οι όροι αναφορικά με τη λειτουργία της.

Η Κυβερνητική Επιτροπή Συμβάσεων Στρατηγικής Σημασίας (σύμφωνα με τις διατάξεις των άρθρων 125-130 του Ν 4799/2021) εκδίδει απόφαση δυνάμει της οποίας: (1) έργα ή μεταρρυθμίσεις εντάσσονται στο Αναπτυξιακό Πρόγραμμα Συμβάσεων Στρατηγικής Σημασίας του Ν

4799/2021 και (2) ανατίθενται στο Ταμείο οι αρμοδιότητες, που προβλέπονται στα άρθρα 130 του Ν 4799/2021 και 1 παρ. 1 περ. β και 5B του Ν 3986/2011, δηλαδή η διενέργεια της ωρίμανσης, της διαγωνιστικής διαδικασίας (και κάθε διαδικασίας ανάθεσης) και της παρακολούθησης της εκτέλεσης των συμβάσεων σε σχέση με το εκάστοτε έργο. Προκειμένου δε το κάθε έργο να ενταχθεί στο Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας θα πρέπει να εκδοθεί απόφαση του Υπουργού Οικονομικών (η οποία καλείται «απόφαση ένταξης»), ώστε να χρηματοδοτηθεί από το ΤΑΑ.

Το ΤΑΙΠΕΔ για να αναλάβει τις προαναφερθείσες αρμοδιότητες θα πρέπει να υπογράψει σύμβαση μεταξύ αυτού και του Δικαιούχου του Προγράμματος, όπως ορίζεται στην παρ. 3α του άρθρου 5B του Ν 3986/2011.

Οι διαγωνισμοί που αφορούν έργα/μεταρρυθμίσεις που χρηματοδοτούνται από το ΤΑΑ χαρακτηρίζονται από ειδικές απαιτήσεις ταχύτητας. Και τούτο διότι, όπως προαναφέρθηκε, η χρηματοδότηση από το ΤΑΑ έχει χρονικό ορίζοντα το τέλος του 2026. Συνεπώς, και οι διαγωνιστικές διαδικασίες για την ολοκλήρωση των έργων θα πρέπει να έχουν ολοκληρωθεί μέσα στα προκαθορισμένα από το ΤΑΑ χρονικά όρια, τηρώντας τα προκαθορισμένα χρονικά και ποσοτικά ορόσημα.

Β. Ειδικές απαιτήσεις σε διακηρύξεις διαγωνισμών του ταμείου ανάκαμψης

Στους διαγωνισμούς που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας υφίστανται ειδικές απαιτήσεις, που πρέπει να πληρούνται, αλλά και να αποτυπώνονται στη διακήρυξη των διαγωνισμών.

1. Έγκριση διακήρυξης από αναθέτουσα αρχή

Αρχικά σε περίπτωση που πρόκειται για διαγωνισμό με διενεργούσα αρχή το ΤΑΙΠΕΔ, θα πρέπει ο Δικαιούχος του έργου και Αναθέτουσα Αρχή να εγκρίνει τη διακήρυξη μέσα σε προθεσμία ενός (1) μηνός από την παραλαβή πλήρους και εμπεριστατωμένης εισήγησης του Ταμείου, άλ-

Στους διαγωνισμούς που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας υφίστανται ειδικές απαιτήσεις, που πρέπει να πληρούνται, αλλά και να αποτυπώνονται στη διακήρυξη των διαγωνισμών

λως να απορρίπτει ρητά και αιτιολογημένα εντός της ίδιας προθεσμίας τη σχετική εισήγηση, επί τη βάση των διατάξεων της υποπαρ. αβ iii της περ. α' της παρ. 4 του άρθρου 5B του Ν 3986/2011.

Κατ' ουσίαν το ΤΑΙΠΕΔ δεν εκδίδει την διακήρυξη, καθόσον τούτη αποτελεί μόνον εισήγηση του ΤΑΙΠΕΔ και εγκρίνεται από το αποφασίζον όργανο του Δικαιούχου του Έργου/Αναθέτουσα Αρχή. Συνεπεία τούτων θα πρέπει πριν από την έκδοση της διακήρυξης να έχει προηγηθεί η προαναφερθείσα έγκριση (η οποία μπορεί λ.χ. να έχει τον τύπο της υπουργικής απόφασης) και η εγκριτική αυτή πράξη να μνημονεύεται στο σώμα της διακήρυξης (λ.χ. θα μπορούσε να περιλαμβάνεται στο νομικό πλαίσιο του διαγωνισμού).

2. Λήψη της σύμφωνης γνώμης από την Ε.Υ.Σ.Τ.Α. και συμπλήρωση ειδικών εντύπων

Η Ε.Υ.Σ.Τ.Α. είναι η Ειδική Υπηρεσία Συντονισμού Ταμείου Ανάκαμψης του Υπουργείου Οικονομικών του άρθρου 271 του Ν 4738/2020 (Α' 207), που είναι αρμόδια για την παρακολούθηση και τον συντονισμό της υλοποίησης των Δράσεων και Έργων, τα οποία χρηματοδοτούνται με πόρους του Ταμείου Ανάκαμψης, και συνιστά το αποκλειστικό εθνικό σημείο επικοινωνίας με την Ευρωπαϊκή Επιτροπή για τους σκοπούς του ΤΑΑ.

Σύμφωνα με τη με αριθμ. 119126 ΕΞ 2021/ΦΕΚ Β' 4498/29-9-2021 απόφαση του Αναπληρωτή Υπουργού Οικονομικών «Σύστημα διαχείρισης και ελέγχου των Δράσεων και των Έργων του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας» και ιδίως τις διατάξεις της παρ. 2 του άρθρου 5 αυτής προβλέπεται ότι ο φορέας υλοποίησης υποβάλλει στην Υπηρεσία Συντονισμού

το σχέδιο της διακήρυξης και των τευχών του διαγωνισμού, εν γένει, για την ανάθεση δημοσίων συμβάσεων, όπως ορίζονται στον Ν 4412/2016 (Α' 147) και έχουν εκτιμώμενη αξία ανώτερη από τα όρια των άρθρων 5 και 235 του ίδιου νόμου, ή μέσω συμβάσεων παραχώρησης, όπως ορίζονται στον Ν 4413/2016 (Α' 148) και έχουν εκτιμώμενη αξία ανώτερη από τα όρια του άρθρου 1 του ίδιου νόμου ή μέσω συμβάσεων σύμπραξης, όπως ορίζονται στον Ν 3389/2005 (Α' 232), της παρ. 2, καθώς επίσης και το σχέδιο της προκήρυξης καθεστώτος ενισχύσεων ή της πράξης χορήγησης μεμονωμένης κρατικής ενίσχυσης.

Η Υπηρεσία Συντονισμού εξετάζει τα παραπάνω, σύμφωνα με τα αναλυτικά οριζόμενα στο Εγχειρίδιο Διαδικασιών, ιδίως ως προς τη συμβατότητα του φυσικού και οικονομικού αντικείμενου, του χρονοδιαγράμματος και των Οροσήμων και Στόχων της Δράσης ή του Έργου με το ΕΣΑΑ (Εθνικό Σχέδιο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας) και την απόφαση Ένταξης, καθώς και ως προς τη συμφωνία των σχεδίων με το ισχύον εθνικό και ενωσιακό δίκαιο και εκδίδει τη σύμφωνη γνώμη της για την έκδοση των οικείων πράξεων.

Πέραν τούτων ο φορέας υλοποίησης υποβάλλει στην ΕΥΣΤΑ συμπληρωμένα ορισμένα προδιατυπωμένα έντυπα¹ όπως λ.χ. λίστα ελέγχου διακήρυξης, όπου συμπληρώνονται στοιχεία της διακήρυξης ή δελτίο επίτευξης οροσήμων και στόχων του έργου.

3. Υποβολή στοιχείων πραγματικών δικαιούχων

Σε διαγωνισμούς που χρηματοδοτούνται από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας οι οικονομικοί φορείς θα πρέπει να υποβάλλουν, σε συμμόρφωση με τα προβλεπόμενα στην παρ. 2 δ του άρθρου 22 του Κανονισμού (ΕΕ) 241/2021, όνομα (ή ονόματα), επώνυμο (ή επώνυμα) και ημερομηνία γέννησης του πραγματικού δικαιούχου (ή των πραγματικών δικαιούχων) του αναδόχου και του υπεργολάβου, όπως ορίζεται στο άρθρο 3 σημείο 6 της οδηγί-

1. <https://greece20.gov.gr/systema-diaxeirisis-kai-elegxou/>.

ας (ΕΕ) 2015/849 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου. Ειδικότερα, σε περίπτωση μη εισηγμένης εταιρίας υποβάλλεται η απόδειξη και το περιεχόμενο εγγραφής στο Κεντρικό Μητρώο Πραγματικών Δικαιούχων του άρθρου 20 του Ν 4557/2018 και υπεύθυνη δήλωση του οικονομικού φορέα και του υπεργολάβου περί της ταυτότητας των πραγματικών δικαιούχων τους, ενώ σε περίπτωση εισηγμένης εταιρίας υποβάλλεται το αρχείο γνωστοποιήσεων του Ν 3556/2007 ή ελλείπει αυτού (για οικονομικούς φορείς εγκατεστημένους σε χώρα έκτος ΕΕ) υποβάλλεται α) υπεύθυνη δήλωση με τα ανωτέρω απαιτούμενα στοιχεία του πραγματικού δικαιούχου και β) κάθε σχετικό αποδεικτικό στοιχείο που τεκμηριώνει την υπαγωγή σε ισοδύναμα με τις απαιτήσεις γνωστοποίησης κατά την ενωσιακή νομοθεσία διεθνή πρότυπα, τα οποία εξασφαλίζουν επαρκή διαφάνεια των πληροφοριών σχετικά με τον πραγματικό δικαιούχο.

Αξίζει δε να σημειωθεί ότι σε διαγωνισμούς που χρηματοδοτούνται από το ΤΑΑ, οι υποψήφιοι/προσφέροντες καλούνται να υποβάλλουν μεταξύ άλλων και υπεύθυνη δήλωση σύμφωνα με την οποία δεσμεύονται να συμμορφώνονται με τις διατάξεις του Κανονισμού (ΕΕ) αριθ. 2021/241 για τη θέσπιση του μηχανισμού ανάκαμψης και ανθεκτικότητας (L 57/17).

Γ. Συμβάσεις χρηματοδοτούμενες από το ΤΑΑ και προσυμβατικός έλεγχος

Όσον αφορά τις συμβάσεις που συνάπτονται στο πλαίσιο του Ταμείου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, καθώς και αυτές που συγχρηματοδοτούνται από πόρους του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, εφαρμόζεται η παρ. 3 του άρθρου 324 του Ν 4700/2020², σύμφωνα με την οποία: «3. Ειδικά για τις συμβάσεις των παρ. 1 και 2, που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους, συμπεριλαμβανομένων των συμβάσεων που συνάπτονται στο πλαίσιο του Ταμεί-

2. Όπως τροποποιήθηκε με το άρθρο 135 παρ. 1 Ν 4926/2022, ΦΕΚ Α' 82/20.04.2022 και, σύμφωνα με την παρ. 2 του αυτού άρθρου, καταλαμβάνει και τις συμβάσεις που έχουν συναφθεί πριν από την έναρξη ισχύος του νόμου αυτού.

Το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας καθίσταται ένα σημαντικό εργαλείο, το οποίο - αναδιαμορφώνοντας το χάρτη των δημοσίων συμβάσεων - δύναται να αποτελέσει την κινητήριο δύναμη για ταχύτερη και αποτελεσματικότερη ολοκλήρωση έργων και μεταρρυθμίσεων.

ου Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας, καθώς και αυτών που συγχρηματοδοτούνται από πόρους του Ευρωπαϊκού Οικονομικού Χώρου, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας πριν από τη σύναψή τους από Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, υπερβαίνει το ποσό των πέντε εκατομμυρίων (5.000.000) ευρώ.»³

Αναφορικά δε με τις συμβάσεις του άρθρου 5B του Ν 3986/2011 που συνάπτονται μεταξύ του ΤΑΙΠΕΔ και του εκάστοτε Δικαιούχου των Έργων/Αναθέτουσας Αρχής που χρηματοδοτούνται από το ΤΑΑ, το Ελεγκτικό Συνέδριο με τη με αριθμό 50/2022 Πράξη του Ζ' Κλιμακίου έκρινε ότι η εν λόγω σύμβαση ήχθη απαραδέκτως ενώπιον του⁴.

3. Προ της σχετικής αναφερόμενης τροποποίησης αυτής της παραγράφου 3 του άρθρου 324 Ν 4700/2020, η παράγραφος 3 προέβλεπε στην προηγούμενη έκδοσή της ότι «Ειδικά για τις συμβάσεις των παρ. 1 και 2, που συγχρηματοδοτούνται από ενωσιακούς πόρους, διενεργείται υποχρεωτικά έλεγχος νομιμότητας πριν από τη σύναψή τους από Κλιμάκια του Ελεγκτικού Συνεδρίου, εφόσον η προϋπολογιζόμενη δαπάνη, μη συμπεριλαμβανομένου του φόρου προστιθέμενης αξίας, υπερβαίνει το ποσό των πέντε εκατομμυρίων (5.000.000,00) ευρώ», επί της οποίας η με αριθμό 380/2022 (δημοσιευθείσα την 2.3.2022) απόφαση της Ολομελείας του Ελεγκτικού Συνεδρίου είχε κρίνει ότι οι συμβάσεις με αντικείμενο που έχει ενταχθεί προς χρηματοδότηση από το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας δεν εμπίπτουν στο ρυθμιστικό πεδίο της διάταξης της παραγράφου 3 του άρθρου 324 Ν 4700/2020, ως ίσχυε προ της τροποποίησής της.

4. Βλ. αναλυτικά σκ. 12 της εν λόγω απόφασης.

Και τούτο διότι - σύμφωνα με το σκεπτικό του Ελεγκτικού Συνεδρίου - η υπό έλεγχο σύμβαση δεν αποτελούσε προϊόν συμβατικής ελευθερίας των μερών, καθόσον συνήφθη αναγκαστικώς μετά από την απόφαση της Κυβερνητικής Επιτροπής Συμβάσεων Στρατηγικής Σημασίας, το περιεχόμενο των όρων της προσδιορίζεται δεσμευτικά από τις διατάξεις του άρθρου 5B του Ν 3986/2011 επί των οποίων δεν υφίσταται ουσιαστική διαπραγματευτική δυνατότητα των μερών, και συνεπώς δεν υφίσταται περιθώριο ανάπτυξης διαπραγματευτικής δυνατότητας ούτε ως προς το πρόσωπο των αντισυμβαλλομένων, ούτε ως προς τους εν γένει επιμέρους όρους της σύμβασης. Συνακόλουθα, λαμβανομένου υπόψη και του σκοπού, για τον οποίο καθιερώθηκε ο έλεγχος των σχεδίων δημοσίων συμβάσεων από το Ελεγκτικό Συνέδριο (προστασία του δημοσίου συμφέροντος από τυχόν λάθη, πλημμέλειες ή πράξεις διαφθοράς των διοικητικών οργάνων κατά τη διαδικασία σύναψης των δημοσίων συμβάσεων, καθώς και για την εμπέδωση της διαφάνειας και της εμπιστοσύνης των διοικουμένων στις ενέργειες της δημόσιας διοίκησης), δεν καταλείπεται αντικείμενο άσκησης προσυμβατικού ελέγχου.

Δ. Επίλογος

Ολοκληρώνοντας, είναι κρίσιμο να επισημανθεί ότι το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας αποτελεί μια ιστορική ευκαιρία, προκειμένου να υλοποιηθούν έργα και προγράμματα που θα συμβάλλουν στην γενικότερη ανάπτυξη της χώρας. Φυσικά, για την αξιοποίηση των πόρων αυτών είναι αναγκαίο να εφαρμοσθούν οι μηχανισμοί και οι δικλείδες ασφαλείας, που αναφέρονται ανωτέρω και συνιστούν ειδικές απαιτήσεις του ΤΑΑ, ώστε η χρηματοδότηση των έργων να ενταχθεί σε αυτό. Σε κάθε περίπτωση το Ταμείο Ανάκαμψης και Ανθεκτικότητας καθίσταται ένα σημαντικό εργαλείο, το οποίο - αναδιαμορφώνοντας το χάρτη των δημοσίων συμβάσεων - δύναται να αποτελέσει την κινητήριο δύναμη για ταχύτερη και αποτελεσματικότερη ολοκλήρωση έργων και μεταρρυθμίσεων. 