



ΕΛΕΓΚΤΙΚΗ
ΥΠΗΡΕΣΙΑ



ΚΥΠΡΙΑΚΗ
ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑ

Γραφείο Γενικού Ελεγκτή της Δημοκρατίας

Αρ. Φακ. 26.21.001.011

Αρ. Τηλ. 22401300

2 Ιανουαρίου 2023

**Γενικό Εισαγγελέα
της Δημοκρατίας,**

**Συμφωνία Παραχώρησης για την Ανάπτυξη και Διαχείριση
των Αερολιμένων Λάρνακας και Πάφου.**

Διαπραγμάτευση με Hermes και διορισμός χρηματοοικονομικών συμβούλων.

Αναφέρομαι στο πιο πάνω θέμα και σας πληροφορώ ότι, όπως έχουμε διαπιστώσει, το Υπουργείο Οικονομικών υπέγραψε δύο συμβάσεις παροχής υπηρεσιών, η πρώτη (ημερ. 18.11.2021) με τον ελεγκτικό οίκο Ernst Young αξίας €80.000 και η δεύτερη (ημερ. 14.7.2022) με τον ελεγκτικό οίκο PwC αξίας €191.238, χωρίς να έχουν εξασφαλιστεί προηγουμένως οι διαθέσιμες πιστώσεις. Συγκεκριμένα, οι δύο συμβάσεις υπογράφηκαν ενώ οι αναγκαίες πιστώσεις ήταν δεσμευμένες στον κρατικό Προϋπολογισμό. Στην πρώτη περίπτωση το αίτημα για αποδέσμευση υποβλήθηκε στην αρμόδια Κοινοβουλευτική Επιτροπή Οικονομικών και Προϋπολογισμού εκ των υστέρων στις 1.12.2021 και η σχετική έγκριση δόθηκε από την Επιτροπή στις 7.12.2021. Στην δεύτερη περίπτωση το αίτημα για αποδέσμευση υποβλήθηκε εκ των υστέρων στις 8.9.2022 και ουδέποτε εγκρίθηκε από την εν λόγω Επιτροπή. Το Υπουργείο Οικονομικών σε καμία από δύο τις περιπτώσεις δεν ενημέρωσε την υπό αναφορά Επιτροπή ότι οι συμβάσεις για τις οποίες ζητούσε αποδέσμευση πιστώσεων είχαν ήδη υπογραφεί.

2. Με βάση το εδάφιο (1) του άρθρου 7 του Περί της Λογιστικής και Δημοσιονομικής Διαχείρισης και Χρηματοοικονομικού Ελέγχου της Δημοκρατίας Νόμου (Ν.38(Ι)/2014), οι ελέγχοντες λειτουργοί:

- ενεργούν σύμφωνα με τις διατάξεις του περί Προϋπολογισμού Νόμου,
- εξουσιοδοτούν τη διενέργεια δαπανών μόνο όταν υπάρχουν ανάλογες πιστώσεις.

Με βάση το εδάφιο (2), ελέγχων λειτουργός, ο οποίος ασκεί έλεγχο επί των δαπανών, εξουσιοδοτεί γραπτώς τη διενέργεια δαπάνης κατά παράβαση των διατάξεων του εδαφίου (1) και ο αρμόδιος για την πληρωμή υπάλληλος διαπράττουν ποινικό αδίκημα. Ταυτόχρονα, ο ελέγχων λειτουργός και ο αρμόδιος για την πληρωμή υπάλληλος ευθύνονται αστικά για κάθε πληρωμή, η οποία διενεργείται κατά παράβαση των διατάξεων του παρόντος Νόμου και των σχετικών Κανονισμών.

Επίσης, με βάση τον Κανονισμό 24 των περί του Συντονισμού των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων Προμηθειών, Έργων και Υπηρεσιών (Γενικών) Κανονισμών (ΚΔΠ 201/2007), η προκήρυξη διαγωνισμού (και πόσο μάλλον η

υπογραφή της σχετικής σύμβασης), προϋποθέτει την ύπαρξη των αναγκαίων πιστώσεων.

Στη βάση των πιο πάνω, προκύπτει το ενδεχόμενο διάπραξης ποινικών ή αστικών αδικημάτων και προς τούτο σας διαβιβάζεται η παρούσα επιστολή για τυχόν δικές σας ενέργειες.

3. Επισημαίνουμε ότι, πέραν των πιο πάνω, η Υπηρεσία μας έχει την άποψη ότι η ενέργεια του Υπουργείου Οικονομικών να αναθέσει απευθείας τις δύο συμβάσεις, χωρίς την προκήρυξη ανοικτού διαγωνισμού, αλλά κατ' επίκληση λόγων κατεπείγουσας ανάγκης, δεν είναι σύννομη και ότι ενδεχομένως να προκύπτει θέμα κατάχρησης εξουσίας. Αντιλαμβανόμαστε ότι, ενεργώντας ως νομικός σύμβουλος του Υπουργείου Οικονομικών, ενδεχομένως, με βάση πληροφόρηση που είχαμε, να είχατε ερωτηθεί και συμφωνήσει με τις σχετικές αποφάσεις του Υπουργείου Οικονομικών. Παρά ταύτα, εφόσον η παρούσα σας διαβιβάζεται λόγω της ιδιότητας σας ως δημόσιου κατήγορου για διερεύνηση του ενδεχομένου διάπραξης ποινικών αδικημάτων, θεωρούμε υποχρέωσή μας να σας ενημερώσουμε και για αυτό το θέμα, πέραν των όσων καταγράφονται στην παράγραφο 2 πιο πάνω.

Όπως είναι γνωστό, η χρήση της διαδικασίας με διαπραγμάτευση που προβλέπει το άρθρο 29(2)(γ) του περί της Ρύθμισης των Διαδικασιών Σύναψης Δημοσίων Συμβάσεων και για Συναφή Θέματα Νόμος του 2016 (73(I)/2016) εφαρμόζεται «στο μέτρο που είναι απολύτως αναγκαίο, εάν λόγω κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα τα οποία η αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορούσε να προβλέψει, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για τις ανοικτές, κλειστές ή ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση, υπό την προϋπόθεση ότι οι περιστάσεις τις οποίες επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για τη δικαιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης, σε καμία περίπτωση, απορρέουν από δική τους ευθύνη.»

Στην παράγραφο 80 του προοιμίου της Ευρωπαϊκής Οδηγίας 2014/24/ΕΕ εξηγείται ότι «Μόνο σε εξαιρετικές περιπτώσεις όπου καταστάσεις κατεπείγουσας ανάγκης τις οποίες η οικεία αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορούσε να προβλέψει και για τις οποίες δεν είναι υπεύθυνη καθιστούν αδύνατη τη διεξαγωγή συνήθους διαδικασίας ακόμη και με συντόμευση της προθεσμίας, οι αναθέτουσες αρχές θα πρέπει να μπορούν, στο μέτρο του απολύτως αναγκαίου, να αναθέτουν συμβάσεις κάνοντας χρήση της διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση. Αυτό μπορεί να συμβεί σε περίπτωση φυσικών καταστροφών, όπου απαιτείται άμεση δράση.»

Το θέμα της χρήσης αυτής της διαδικασίας, εξηγήθηκε λεπτομερώς στις 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 (2020/C108-I/01), και παρατίθεται αυτούσιο πιο κάτω:

«Σε εξαιρετικά επείγουσες καταστάσεις — διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση

Με τη “διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση”, το ενωσιακό δίκαιο παρέχει ένα πρόσθετο εργαλείο, το οποίο θα επιτρέψει την ταχύτερη ανάθεση συμβάσεων για την κάλυψη των αναγκών που σχετίζονται με την πανδημία COVID-19.

Οι αναθέτουσες αρχές μπορούν να συνάπτουν δημόσιες συμβάσεις χρησιμοποιώντας τη διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση «στο μέτρο που είναι απολύτως αναγκαίο, εάν λόγω κατεπείγουσας ανάγκης οφειλόμενης σε γεγονότα τα οποία η αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορούσε να

προβλέπει, δεν είναι δυνατή η τήρηση των προθεσμιών που προβλέπονται για τις ανοικτές, κλειστές ή ανταγωνιστικές διαδικασίες με διαπραγμάτευση· οι περιστάσεις τις οποίες επικαλούνται οι αναθέτουσες αρχές για τη δικαιολόγηση της κατεπείγουσας ανάγκης σε καμία περίπτωση δεν απορρέουν από δική τους ευθύνη.» [Άρθρο 32 παράγραφος 2 στοιχείο γ) της οδηγίας].

Δεδομένου ότι οι αναθέτουσες αρχές παρεκκλίνουν εν προκειμένω από τη βασική αρχή της Συνθήκης σχετικά με τη διαφάνεια, το Ευρωπαϊκό Δικαστήριο απαιτεί η χρήση της διαδικασίας αυτής να εξακολουθήσει να γίνεται κατ' εξαίρεση. Όλες οι προϋποθέσεις πρέπει να πληρούνται σωρευτικά και πρέπει να ερμηνεύονται συσταλτικά (βλ., π.χ., την υπόθεση C-275/08, Επιτροπή κατά Γερμανίας, και την υπόθεση C-352/12, Consiglio Nazionale degli Ingegneri). Η “διαδικασία με διαπραγμάτευση χωρίς δημοσίευση” επιτρέπει στις αναθέτουσες αρχές να διαπραγματεύονται απευθείας με τους δυνητικούς αναδόχους· η άμεση ανάθεση σε προεπιλεγμένο οικονομικό φορέα εξακολουθεί να αποτελεί την εξαίρεση, η οποία εφαρμόζεται εάν μόνο μία επιχείρηση είναι σε θέση να εκτελέσει τη σύμβαση εντός των τεχνικών και χρονικών περιορισμών που επιβάλλονται από τον κατεπείγοντα χαρακτήρα της κατάστασης.

Κάθε αναθέτουσα αρχή θα πρέπει να αξιολογεί κατά πόσον πληρούνται οι προϋποθέσεις για τη χρήση της εν λόγω “διαδικασίας με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση” και, σε χωριστή έκθεση, θα πρέπει να αιτιολογεί την απόφασή της να επιλέξει τέτοια διαδικασία (Άρθρο 84 παράγραφος 1 στοιχείο στ) της Οδηγίας 2014/24/ΕΕ.) Κατά την αξιολόγηση κάθε μεμονωμένης περίπτωσης πρέπει να πληρούνται τα ακόλουθα σωρευτικά κριτήρια:

(α) “Γεγονότα τα οποία η υπόψη αναθέτουσα αρχή δεν θα μπορούσε να προβλέψει”

Ο αριθμός των ασθενών με COVID-19 που χρήζουν ιατρικής περίθαλψης αυξάνεται καθημερινά και, στα περισσότερα κράτη μέλη, αναμένεται να αυξηθεί περαιτέρω έως ότου επέλθει η κορύφωση.

Τα γεγονότα αυτά, και ιδίως η ιδιαίτερη εξέλιξή τους, πρέπει να θεωρηθούν απρόβλεπτα για κάθε αναθέτουσα αρχή. Οι ιδιαίτερες ανάγκες σε νοσοκομεία και άλλα ιδρύματα υγείας που παρέχουν υπηρεσίες περίθαλψης, σε εξοπλισμό ατομικής προστασίας, αναπνευστήρες, πρόσθετες κλίνες, καθώς και σε πρόσθετες υποδομές εντατικής θεραπείας και νοσοκομειακής περίθαλψης, συμπεριλαμβανομένου κάθε είδους τεχνικού εξοπλισμού, δεν θα μπορούσαν ασφαλώς να έχουν προβλεφθεί και προγραμματιστεί εκ των προτέρων, και, ως εκ τούτου, συνιστούν απρόβλεπτο γεγονός για τις αναθέτουσες αρχές.

(β) Ο κατεπείγων χαρακτήρας της κατάστασης καθιστά αδύνατη τη συμμόρφωση με τις γενικές προθεσμίες

Αναμφισβήτητα, οι άμεσες ανάγκες των νοσοκομείων και των ιδρυμάτων υγείας (προμήθειες, υπηρεσίες και δημόσια έργα) πρέπει να καλυφθούν το ταχύτερο δυνατόν.

Το κατά πόσον αυτό καθιστά αδύνατη την τήρηση ακόμη και των πολύ σύντομων προθεσμιών της επισπευσμένης ανοικτής ή κλειστής διαδικασίας (15 και 10 ημέρες αντίστοιχα για την υποβολή των

προσφορών) θα πρέπει να αξιολογείται κατά περίπτωση, αλλά αποτελεί υπαρκτή πιθανότητα στην πλειονότητα των περιπτώσεων, τουλάχιστον σε σχέση με τις σημαντικά αυξημένες βραχυπρόθεσμες ανάγκες, καθώς αυξάνεται η καμπύλη μετάδοσης.

Όπως διευκρινίζεται στη νομολογία του Ευρωπαϊκού Δικαστηρίου¹, αν γίνεται επίκληση κατεπείγουσας ανάγκης, η σχετική σύμβαση πρέπει να ανατίθεται χωρίς καθυστέρηση. Η εξαίρεση δεν μπορεί να χρησιμοποιηθεί ως επιχείρημα για την ανάθεση συμβάσεων για τις οποίες απαιτείται περισσότερος χρόνος απ' ό,τι θα απαιτούνταν αν είχε εφαρμοστεί διαφανής —ανοικτή ή κλειστή— διαδικασία, συμπεριλαμβανομένης της επισπευσμένης (ανοικτής ή κλειστής) διαδικασίας.

(γ) Αιτιώδης συνάφεια μεταξύ του απρόβλεπτου συμβάντος και του κατεπείγοντος χαρακτήρα

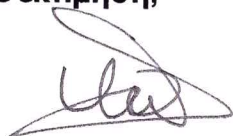
Ως προς την κάλυψη των άμεσων αναγκών των νοσοκομείων και των ιδρυμάτων υγείας σε πολύ σύντομο χρονικό διάστημα, δεν μπορεί ευλόγως να αμφισβητηθεί η αιτιώδης συνάφεια με την πανδημία COVID-19.

(δ) Χρήση μόνο για την κάλυψη του κενού έως ότου βρεθούν πιο σταθερές λύσεις

Οι διαδικασίες με διαπραγμάτευση χωρίς προηγούμενη δημοσίευση μπορούν να προσφέρουν τη δυνατότητα κάλυψης άμεσων αναγκών. Καλύπτουν το κενό έως ότου βρεθούν πιο σταθερές λύσεις, όπως συμβάσεις-πλαίσια για προμήθειες και υπηρεσίες, οι οποίες ανατίθενται με τις συνήθεις διαδικασίες (συμπεριλαμβανομένων των επισπευσμένων διαδικασιών).»

4. Παραμένουμε στη διάθεσή σας για οποιαδήποτε διευκρίνιση.

Με εκτίμηση,



(Δρ Οδυσσέας Φ. Μιχαηλίδης)

Γενικός Ελεγκτής
της Δημοκρατίας

Κοιν.: - Πρόεδρο και Μέλη Κοινοβουλευτικής Επιτροπής Οικονομικών και Προϋπολογισμού

- Γενικό Διευθυντή Υπουργείου Οικονομικών
- Γενικό Διευθυντή Υπουργείου Μεταφορών, Επικοινωνιών και Έργων
- Διευθυντή Διαχείρισης Έργου Παραχώρησης