

Ενημερωτικό Σημείωμα

Προσφυγές στην Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών

Σε σχέση με τις πρόσφατες εξελίξεις που αφορούν στις δημόσιες συμβάσεις και δη στην περίπτωση που σχετίζεται με τους έξυπνους μετρητές, σημειώνω εκ νέου το ζήτημα που δημιουργείται, διαχρονικά, με τις διαδικασίες δημοσίων συμβάσεων¹.

Βασική διαπίστωση είναι, όχι μόνο πως οι διαδικασίες πάσχουν, αλλά πως πάσχουν σοβαρά. Πέρα από τον κίνδυνο απώλειας κονδυλίων στο πλαίσιο του ΣΑΑ, που είναι το τελευταίο περιστατικό που απασχόλησε το κοινό, είναι επιπλέον σαφές πως οι διαδικασίες δεν οδηγούν σε ασφαλή και προβλέψιμα αποτελέσματα, με ό,τι αυτό συνεπάγεται για την αποδοτικότητα του κράτους και το κόστος των πολιτικών που ακολουθεί η εκάστοτε κυβέρνηση.

Αυτό τεκμαίρεται, μεταξύ άλλων, και από το γεγονός ότι περίπου οι μισές αποφάσεις για δημόσιες συμβάσεις τυγχάνουν επιτυχούς προσβολής, ενώ τα ποσοστά επιτυχίας των προσφυγών διατηρούν μεσοπρόθεσμα αυξητική τάση.

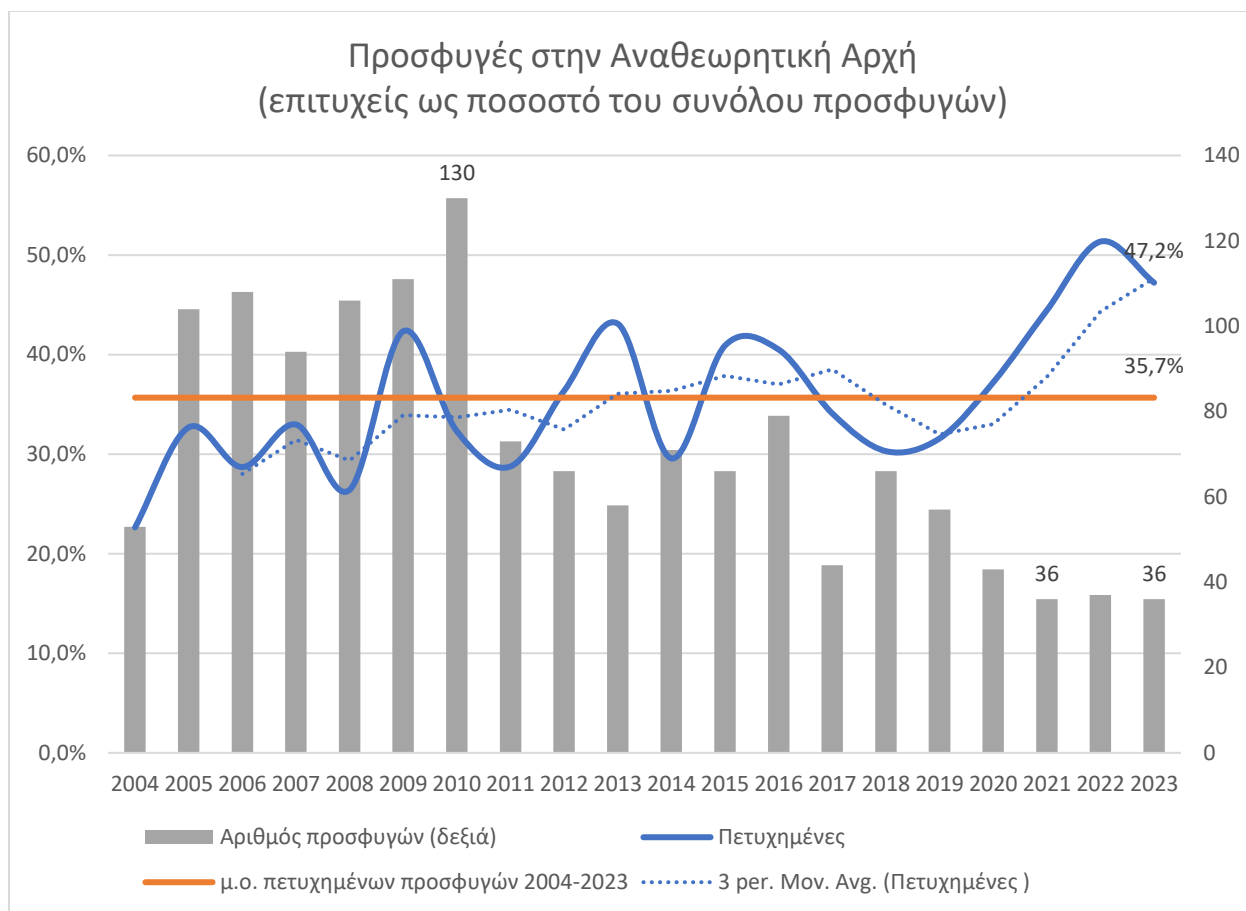
Το ποσοστό επιτυχίας είναι αστρονομικό και **αποτελεί, από μόνο του ισχυρή απόδειξη** πως υφίστανται προβλήματα στους σχετικούς κανονισμούς και διαδικασίες, οι οποίες θα πρέπει να θεωρούν αντικείμενο μεταρρύθμισης όσο το δυνατόν συντομότερα.

Από τα σχετικά στοιχεία τεκμαίρεται επίσης πως οι ιδιωτικές επιχειρήσεις, ενώ ακολουθούσαν την πολιτική «στρατηγικής προσφυγής» σε πολλές περιπτώσεις, έχουν πλέον μειώσει τις «στρατηγικές» προσφυγές και εστιάζονται πλέον σε προσφυγές στις οποίες αναμένουν πως θα έχουν επιτυχή προσβολή της απόφασης.

Συγκεκριμένα, στα στοιχεία παρατηρούμε σταδιακή μείωση του απόλυτου αριθμού προσφυγών, με ταυτόχρονη αύξηση του ποσοστού επιτυχίας. Έτσι, οι προσφυγές γίνονται λιγότερες και πιο επιτυχημένες. Ενώ ο μέσος όρος προσφυγών για την περίοδο 2004-2023 είναι 71.9 προσφυγές τον χρόνο, την τελευταία πενταετία ο μέσος όρος μειώθηκε σε 45.8.

Για την ίδια περίοδο, ο μέσος όρος επιτυχούς προσφυγής αυξήθηκε, από 37.5% για την περίοδο 2004-2023, σε 40.4%. Σημειώνεται πως για τα τελευταία δύο έτη, το ποσοστό επιτυχίας που καταγράφηκε ήταν 51.4% (2022) και 47.2% (2023), που ήταν και τα υψηλότερα ποσοστά επιτυχίας για ολόκληρη την υπό εξέταση περίοδο.

¹ Βασική υπόθεση εργασίας του παρόντος σημειώματος είναι πως οι αποφάσεις της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών είναι ακριβείς και αντικειμενικά ορθές.



Με βάση το φαινόμενο των **«λιγότερων και πιο πετυχημένων»** προσφυγών, εγείρεται το ερώτημα κατά πόσον οι προσφυγές γίνονται από συγκεκριμένες εταιρείες κατ' επανάληψη, ή αντίστοιχα αν εστιάζονται εναντίον συγκεκριμένων αρχών.

Οι αρχές εναντίον των οποίων γίνονται οι περισσότερες προσφυγές, τείνουν να καταγράφουν και υψηλότερα ποσοστά επιτυχών προσφυγών, **γεγονός που καθιστά αναγκαίο τον ποιοτικό έλεγχο των προσφορών που εκδίδουν ορισμένες αρχές και θεσμοί του ευρύτερου δημόσιου τομέα.**

Ενδεχομένως, δε, να απαιτείται αναβάθμιση των υπηρεσιών, εκπαίδευση προσωπικού, ή και εξωτερική βοήθεια σε συγκεκριμένες Αναθέτουσες Αρχές εναντίον των οποίων καταγράφονται υψηλά ποσοστά (>40%) επιτυχίας στις προσφυγές.

2018-2023, (δεδομένα μέχρι Φεβρ. 2024)						
	Προσφυγές	Επιτυχείς	Αποσύρθηκαν	Απορρίφθηκαν	% Επιτυχίας	Εκκρεμούν
ΑΗΚ	24	11	0	13	45.8%	1
Δήμος Λευκωσίας	12	2	5	5	16.7%	
Τμήμα Δημοσίων Έργων	12	6	2	4	50.0%	
Τμήμα Ηλεκτρολ. Υπηρεσιών	18	1	4	13	5.6%	
ΤΥΠ	20	10	1	9	50.0%	
Υπ. Υγείας	23	7	2	14	30.4%	
Γενικό Λογιστήριο	7	2	0	5	28.6%	1
Παν. Κύπρου	9	5	0	4	55.6%	
Συμβ. Αποχετ. Λεμεσού- Αμαθ.	12	5	0	7	41.7%	
Τμ. Αναπτύξεως Υδάτων	11	3	0	8	27.3%	
Εταιρεία Α (Κατασκευαστική)	5	0	2	3	0.0%	1
Εταιρεία Β (Πληροφορικής)	11	2	1	8	18.2%	1
Εταιρεία Γ (Πληροφορικής, συνδεδεμένη με την Β)	17	10	4	3	58.8%	
Εταιρεία Δ (Φαρμακευτική, υγεία)	7	4	3	0	57.1%	1

Αντίστοιχα, παρατηρούμε ότι το φαινόμενο στρατηγικών προσφυγών κατά προσφορών του δημοσίου, έχει περιοριστεί από το 2018 και μεταγενέστερα. Εταιρείες με μαζικές προσφυγές και χαμηλά ποσοστά επιτυχίας, φαίνεται πως εγκαταλείπουν σταδιακά τη συγκριμένη στρατηγική. Αντίθετα, την τελευταία πενταετία οι εταιρίες με τις περισσότερες προσφυγές, έχουν και σε γενικές γραμμές και ποσοστά επιτυχίας τα οποία διατηρούνται σε επίπεδα σημαντικά υψηλότερα σε σχέση με τον μέσο όρο.

Σημειώνεται πως το Γενικό Λογιστήριο της Δημοκρατίας προχωρεί σε σημαντικές κινήσεις βελτίωσης της εικόνας των δημοσίων προσφορών, τις οποίες χαιρετίζουμε, χωρίς ωστόσο να θεωρούμε πως δικαιολογείται για αυτές ο όρος «μεταρρύθμιση».

Συγκεκριμένα, το Γενικό Λογιστήριο προχωρεί σε εκπαίδευση 50 ατόμων στο πλαίσιο προγράμματος «train the trainers», σε συνδυασμό και με την εκπαίδευση σε σχέση με τις Στρατηγικές Δημόσιες Συμβάσεις (ΣΔΣ). Επιπλέον, σημειώνουμε την εισαγωγή νέου συστήματος e-procurement, αλλά και άλλων επιπλέον εργαλείων τα οποία περιλαμβάνουν και την αυτοματοποίηση εγγράφων.

Ωστόσο, επαναλαμβάνουμε πως οι κινήσεις αυτές είναι μεν αξιόλογες και πρέπει να χαιρετιστούν, αλλά δεν μπορούν να θεωρηθούν ως «μεταρρυθμίσεις» εφόσον το όλο πλαίσιο παράγει επιτυχείς προσφυγές σε επίπεδα κοντά στο 50% του συνόλου, και εφόσον το ευρύτερο πλαίσιο δεν τυγχάνει αναθεώρησης. Από τα στοιχεία, είναι σαφές πως θα πρέπει να γίνει πιο επίπονος και πιο προσεγμένος σχεδιασμός αναθεώρησης του όλου πλαισίου, περιλαμβανομένης και της υπερβολικής εστίασης στην τιμή, η οποία αποτελεί το βασικό κριτήριο για 94% των προσφορών, και είναι αδικαιολόγητα υψηλό, όπως σημειώνει, τόσο ο Κομισιόν, όσο και το Ελεγκτικό Συμβούλιο. Σημειώνεται πως ο λόγος τιμής-οφέλους κρίνεται ως πιο οικονομικό και πιο αποδοτικό κριτήριο.

Σημειώνουμε, τέλος, το υψηλό ποσοστό προσφορών που καταχωρούνται με βάση την τελική τιμή. Η εξήγηση που δίνεται, η οποία αφορά στην «κυπριακή ιδιαιτερότητα», δεν μπορεί να κριθεί ως ικανοποιητική.

Με βάση τη σχετική ανταλλαγή σχολίων με τις αρμόδιες αρχές, προκύπτει πως αυτές απορρίπτουν το Κριτήριο 5 ως ποιοτική ένδειξη για το επίπεδο των προσφορών στην Κύπρο. Επιπλέον, σημειώνεται από τις αρμόδιες αρχές πως πρέπει να λαμβάνεται υπόψη το κατά πόσον οι Αναθέτουσες Αρχές έχουν θέσει σωστές απαιτήσεις τεχνικών προδιαγραφών και όρων εκτέλεσης στα έγγραφα διαγωνισμού. Εκ του αποτελέσματος, όμως, τα υψηλά ποσοστά επιτυχίας των προσφυγών (και ασχέτως βάσης της εκάστοτε προσφυγής), καταρρίπτουν το επιχειρήμα.

Ακόμα χειρότερα, η υπόθεση εργασίας πως το Δημόσιο κατέχει την εμπειρογνωμοσύνη για προκήρυξη ολοκληρωμένων προσφορών όσον αφορά στις τεχνικές προδιαγραφές, και πως το Δημόσιο γνωρίζει καλύτερα από την αγορά τις τεχνικές λεπτομέρειες έργων, είναι αξιοπερίεργο. Σε κάθε περίπτωση, όμως, και πάλι το επιχειρήμα καταρρίπτεται εκ του αποτελέσματος, αφού οι συχνές διαφωνίες, διαπραγματεύσεις και Αλλαγές και Απαιτήσεις, καταρρίπτουν το όποιο επιχειρήμα πως το Δημόσιο είναι σε θέση να ολοκληρώσει πλήρως τις τεχνικές προδιαγραφές, κάτι που ούτως ή άλλως δεν αποτελεί βέλτιστη πρακτική².

Επομένως δεν μπορεί παρά να υιοθετηθεί η τοποθέτηση, τόσο της Κομισιόν όσο και του Ελεγκτικού Συμβουλίου, ότι δηλαδή το υψηλό ποσοστό προσφορών που καταχωρούνται με βάση την τιμή, (94%) αποτελεί ισχυρό τεκμήριο για την απουσία στρατηγικών προσφορών οι οποίες να λαμβάνουν υπόψη παράγοντες όπως είναι ο αντίκτυπος στο περιβάλλον, την κοινωνία και την οικονομία γενικότερα.

Στο πλαίσιο, μεταξύ άλλων, και των εκπαιδεύσεων στις οποίες προχωρεί το Γενικό Λογιστήριο σε σχέση με τις Στρατηγικές Δημόσιες Συμβάσεις, **η στροφή προς τον λόγο κόστους-οφέλους ως κύριο κριτήριο για την καταχώρηση προσφορών, θα αποτελούσε ένα σημαντικό βήμα προς την ορθή κατεύθυνση, χωρίς να μειώνεται όμως η ανάγκη για πραγματική μεταρρύθμιση.**

Πρέπει να ενθαρρυνθούν οι αρμόδιες αρχές να προχωρήσουν προς αυτή την κατεύθυνση.

Από τα πιο πάνω στοιχεία, προκύπτει το συμπέρασμα πως:

- Οι επιχειρήσεις τείνουν να προτιμούν **λιγότερες αλλά πιο σίγουρες προσφυγές** σε σχέση με προηγούμενα χρόνια.
- Οι **κινήσεις του Γενικού Λογιστηρίου χαιρετίζονται** ως σημαντική αλλά μερική θεραπεία.
- Υφίστανται σταθερά υψηλά ποσοστά επιτυχίας σε προσφυγές εναντίων συγκεκριμένων φορέων του δημοσίου, οι οποίοι θα ήταν θεμιτό να προχωρήσουν σε **ποιοτικό έλεγχο των προσφορών** τους και ενδυνάμωση του τρόπου λειτουργίας τους στο συγκεκριμένο θέμα.
- **Εισήγησή μας προς το Γενικό Λογιστήριο**, είναι να εστιάσει τις εκπαιδεύσεις, όχι μόνο στις μεγαλύτερες αναθέτουσες αρχές, αλλά κυρίως σε εκείνες που καταγράφουν υψηλά ποσοστά επιτυχημένων προσφυγών.
- Ωστόσο, υφίσταται, αμείωτη, η ανάγκη για **αναθεώρηση του ευρύτερου πλαισίου διαδικασιών**, το οποίο είναι απηρχαιωμένο και το οποίο αναμφίβολα **αποκλίνει από τις βέλτιστες πρακτικές**.
- Γενικότερα οι προφορές του δημοσίου διέπονται από ένα **σύστημα/διαδικασίες που είναι εγγενώς προβληματικές και θα πρέπει να αναθεωρηθούν** καθώς δημιουργούν καθυστερήσεις στην υλοποίηση έργων αλλά και σημαντικές και πολύπλευρες απώλειες (πολιτικής, δημοσιονομικές και μακροοικονομικές, ενώ ενίοτε και κοινωνικές).

² Η εστίαση στις τεχνικές προδιαγραφές αποτελεί σοβαρή απόκλιση από την καλύτερη πρακτική, καθώς το ζητούμενο δεν είναι η ικανοποίηση τεχνικών προδιαγραφών, αλλά η επίτευξη τελικού στόχου από το παραδοτέο. Για αυτό και έχουμε την πληθώρα αναποτελεσματικών και αποτυχημένων εγχειρημάτων σε έργα που προκηρύσσονται από το Δημόσιο.

- Οι διαδικασίες δημοσίων προσφορών πρέπει να αποτελέσουν **βασικό αντικείμενο μεταρρυθμιστικής προσπάθειας**, καθώς μια τέτοια προσπάθεια θα έχει **υψηλό πολλαπλασιαστικό όφελος** θα τον τόπο.

Λευκωσία 2 Απριλίου 2024