



ΑΝΑΘΕΩΡΗΤΙΚΗ ΑΡΧΗ ΠΡΟΣΦΟΡΩΝ
TENDERS REVIEW AUTHORITY

Λεωφ. Γρίβα Διγενή 81-83, 2ο όροφο, Τ.Θ. 24820, 1304 Λευκωσία
Τηλ.: 22445100, Φαξ: 22445107, Email: tra@aap.gov.cy, Web: www.tra.gov.cy

Προσφυγή Αρ. 45/2018

Μεταξύ:

NEW CYTECH BUSINESS SOLUTIONS LTD

Αιτητών

v.

ΓΕΝΙΚΟΥ ΛΟΓΙΣΤΗΡΙΟΥ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Αναθέτουσας Αρχής

**Αναθεωρητική Αρχή
Προσφορών:**

Έφη Παπαδοπούλου, Πρόεδρος
Γιώργος Αναστασίου, Μέλος
Σόλων Παπαθεοχάρους, Μέλος
Δήμος Θωμά, Μέλος

Αιτητές:

NEW CYTECH BUSINESS SOLUTIONS LTD

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Αλεξία Κουντουρή-Παπαευσταθίου, Δικηγόρο για Τάσσος Παπαδόπουλος & Συνεργάτες ΔΕΠΕ
2. Φρίξο Νικολάου, Δικηγόρο για Τάσσος Παπαδόπουλος & Συνεργάτες ΔΕΠΕ
3. Μιχάλη Κυριακίδη, Δικηγόρο για Harris Kyriakides LLC
4. Κλεονίκη Σαββίδου, Δικηγόρο για Harris Kyriakides LLC
5. Ελένη Νεοπτολέμου, Δικηγόρο για Harris Kyriakides LLC
6. Ευαγγελία Χαραλαμπίδου, Υπεύθυνη Πωλήσεων
7. Γιώργο Χατζηχριστοφή, Πωλήσεις
8. Ανδρέα Δερμοσονιάδη, Διευθύνοντα Σύμβουλο Αιτήτριας Εταιρείας

Αναθέτουσα Αρχή:

ΓΕΝΙΚΟ ΛΟΓΙΣΤΗΡΙΟ ΤΗΣ ΔΗΜΟΚΡΑΤΙΑΣ

Αντιπροσωπεύθηκε από τους:

1. Ρέα Γεωργίου, Γενική Λογίστρια
2. Φίλιππο Κατράνη, Ανώτερο Λογιστή
3. Βερόνικα Κοφτερού, Λειτουργό Α'
4. Χλόη Χαραλάμπους, Λογιστή
5. Μιχάλη Τσαγκάρη, Ανώτερο Λογιστή

Ημερομηνία έκδοσης Απόφασης Π.Μ.: 31 Οκτωβρίου, 2018

ΑΠΟΦΑΣΗ ΓΙΑ ΤΗΝ ΧΟΡΗΓΗΣΗ ΠΡΟΣΩΡΙΝΩΝ ΜΕΤΡΩΝ ΓΙΑ ΑΝΑΣΤΟΛΗ ΤΗΣ ΔΙΑΔΙΚΑΣΙΑΣ ΑΝΑΘΕΣΗΣ Ή ΤΗΣ ΕΚΤΕΛΕΣΗΣ ΠΡΑΞΗΣ Ή ΑΠΟΦΑΣΗΣ ΤΗΣ ΑΝΑΘΕΤΟΥΣΑΣ ΑΡΧΗΣ Ή ΤΗΣ ΥΠΟΓΡΑΦΗΣ ΤΗΣ ΣΥΜΒΑΣΗΣ ΣΤΗΝ ΠΡΟΣΦΥΓΗ ΑΡ. 45/2018

Η πιο πάνω προσφυγή στα πλαίσια της οποίας αφορά η παρούσα διαδικασία εξέτασης του ενδεχόμενου χορήγησης προσωρινών μέτρων στρέφεται εναντίον της απόφασης του Γενικού Λογιστηρίου («η Αναθέτουσα Αρχή») να απορρίψει την προσφορά των Αιτητών στο διαγωνισμό αρ. 14/2016 και τίτλο *«Implementation, maintenance and operation of an Enterprise Resource Planning System (ERP) providing functionality for Accounting, Budgeting, Human Resource Management and Payroll / Pensions»*.

Σε συντομία τα γεγονότα που αφορούν το διαγωνισμό όπως δόθηκαν από τα μέρη έχουν ως εξής.

Το 2015 η Αναθέτουσα Αρχή προχώρησε στη δημοσίευση του διαγωνισμού αρ. 2015/1902/60 ο οποίος σκοπό είχε τη συλλογή πληροφοριών με το σύστημα ERP για την κάλυψη των αναγκών της Κυπριακής Δημοκρατίας. Τον συντονισμό για την απόκτηση του εν λόγω συστήματος ανέλαβε το Γενικό Λογιστήριο της Δημοκρατίας αφού το σύστημα αφορά και άλλες υπηρεσίες της Δημοκρατίας.

Το 2016 προκηρύχθηκε ο διαγωνισμός αρ. ΓΛ 5/2016 με τίτλο ως ο τίτλος του παρόντα διαγωνισμού ο οποίος όμως στη συνέχεια ακυρώθηκε για το λόγο ότι οι συμμετέχοντες σ' αυτόν δεν ικανοποιούσαν τις ελάχιστες απαιτούμενες

προϋποθέσεις. Ακολούθως προκηρύχθηκε ο υπό εξέταση διαγωνισμός αρ. 14/2016 η διαδικασία του οποίου καθορίστηκε να γίνει σε δύο στάδια. Το προκαταρκτικό στάδιο, δηλαδή της πρόσκλησης υποβολής αιτήσεων ενδιαφέροντος για συμμετοχή, είχε καταληκτική ημερομηνία την 6.3.2017. Τα αποτελέσματα του προκαταρκτικού σταδίου κοινοποιήθηκαν στους ενδιαφερόμενους στις 9.6.2017. Εγκρίθηκαν πέντε (5) οικονομικοί φορείς με προτεινόμενες τεχνικές λύσεις να βασίζονται στο σύστημα SAP το οποίο αποτελεί κορυφή στις επιχειρηματικές εφαρμογές λογισμικού EPR και κατατάσσεται στα καλύτερα συστήματα στην παγκόσμια αγορά. Πριν από την υποβολή των προσφορών μετά από αίτημα της SAP έγινε τροποποίηση όρων με σκοπό τη διεύρυνση του ανταγωνισμού αφού η ίδια η SAP δήλωσε ότι δεν θα δώσει προσφορά στους συμμετέχοντες εάν δεν υπάρξει συγκεκριμένη αλλαγή. Μετά τις αλλαγές που έγιναν στους όρους υποβλήθηκαν τρεις (3) προσφορές μεταξύ των οποίων και η προσφορά των Αιτητών, η οποία αποκλείστηκε για το λόγο ότι από τα 480 σημεία τα οποία οι προσφοροδότες θα έπρεπε να απαντήσουν για να ικανοποιούν τον όρο, τα 50 σημεία η προσφορά των Αιτητών δεν τα ικανοποιούσε.

Οι Αιτητές προς υποστήριξη του αιτήματος για χορήγηση προσωρινών μέτρων επικαλέστηκαν διάφορα σημεία από τα γεγονότα του διαγωνισμού τα οποία κατ' ισχυρισμό τους φανερώνουν καθυστερήσεις από μέρους της Αναθέτουσας Αρχής. Συγκεκριμένα η διαδικασία που έχει επιλεγεί η οποία είναι χρονοβόρα, ο χρόνος που χρειάστηκε να γίνει αξιολόγηση των προσφορών δέκα μήνες, η αλλαγή των όρων στο δεύτερο στάδιο της διαδικασίας. Παρά το γεγονός ανέφεραν ότι το αντικείμενο του

συγκεκριμένου διαγωνισμού αποτελεί ένα σημαντικό εργαλείο για την Κυπριακή Δημοκρατία, οι καθυστερήσεις που η ίδια η Αναθέτουσα Αρχή προκάλεσε την εμποδίζουν να επικαλείται σήμερα το κατ' επείγον της υπογραφής της σύμβασης. Εάν δεν χορηγηθούν τα προσωρινά μέτρα, ανέφεραν, τότε η πιθανότητα να κατακυρωθεί στους Αιτητές ο διαγωνισμός εξαλείφεται γεγονός που θα προκαλέσει ανυπολόγιστη ζημιά στα συμφέροντα τους. Θα πρέπει η προσδοκία για κατακύρωση σ' αυτούς του διαγωνισμού να διατηρηθεί μέχρι την εξέταση της νομιμότητας του αποκλεισμού τους, γεγονός που επιτυγχάνεται με τη χορήγηση προσωρινών μέτρων. Δεν συντρέχουν ανέφερε λόγοι δημοσίου συμφέροντος που να δικαιολογούν τη μη αναστολή εκτέλεσης της προσβαλλόμενης απόφασης. Οι Αιτητές προς υποστήριξη της θέσης τους παρέπεμψαν σε αριθμό αποφάσεων της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών. Αναφέρθηκαν στη διαδικασία που ακολουθήθηκε για να εισηγηθούν ότι η καθυστέρηση που σημειώθηκε οφείλεται στη χρονοβόρα διαδικασία και δεν θα πρέπει η Αναθέτουσα Αρχή να επικαλείται ότι θα πρέπει να προχωρήσει άμεσα η υπογραφή της σύμβασης.

Η Αναθέτουσα Αρχή με αναφορά σε απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου ημερ. 5.9.2016 σύμφωνα με την οποία θα πρέπει να υπάρξει μετάβαση στη λογιστική βάση των δεδουλευμένων το 2020, το πεπαλαιωμένο του συστήματος που χρησιμοποιείται για λογιστική εργασία και των συστημάτων για τα μισθολόγια της δημόσιας υπηρεσίας, υποστήριξε ότι είναι προς το δημόσιο συμφέρον να μη χορηγηθούν τα προσωρινά μέτρα. Η Αναθέτουσα Αρχή ανέφερε ότι τα τρία (3) συστήματα της

μισθοδοσίας το 2018 έχουν τεθεί εκτός υποστήριξης από τις κατασκευάστριες εταιρείες. Την συντήρηση δε των συστημάτων αυτών ανέλαβε μέχρι το Δεκέμβριο του 2023 ο αντιπρόσωπος της κατασκευάστριας εταιρείας στην Κύπρο, ο οποίος όμως προειδοποίησε ότι χωρίς αναβάθμιση του υφιστάμενου εξοπλισμού και των λογισμικών υπάρχουν τεράστιοι κίνδυνοι για βλάβη στα συστήματα. Υπάρχει ανέφερε συνεχής ανησυχία για τον κίνδυνο να προκύψουν προβλήματα στα υφιστάμενα συστήματα. Είναι πιθανόν μια βλάβη η οποία θα παρατηρηθεί, για να διορθωθεί να χρειαστούν μέρες όπως ακριβώς έγινε με το σύστημα του Γραφείου Προγραμματισμού.

Το σύστημα των μισθολογίων κτίστηκε το 1980-81 και αναβαθμίστηκε το 2012. Η κατασκευάστρια όμως εταιρεία δεν το υποστηρίζει από το 2018. Το αντικείμενο του διαγωνισμού έχει διάρκεια εκτέλεσης τρία (3) χρόνια. Προγραμματίζεται όμως, και αυτή θα είναι η προσπάθεια της Αναθέτουσας Αρχής, ενόψει των κινδύνων στα υφιστάμενα συστήματα, να αρχίσει η σταδιακή υλοποίηση του έργου. Θα επιδιωχθεί η άμεση υλοποίηση των συστημάτων λογιστικής και μισθολογίου ώστε να διασφαλιστεί η απρόσκοπτη και η ομαλή συνέχιση της λειτουργίας του Γενικού Λογιστηρίου της Δημοκρατίας. Όπως έχουν δομηθεί οι προδιαγραφές δεν θα αναμένεται να τελειώσουν όλα τα μέρη του συστήματος στα τρία (3) χρόνια αλλά θα υπάρχει τμηματική ένταξη στο νέο σύστημα.

Με τα υφιστάμενα χρονοδιαγράμματα υπάρχουν καλές πιθανότητες ολοκλήρωσης του συστήματος μέχρι το τέλος του 2020 και από την 1.1.2021 να μπορεί να εφαρμοστεί η βάση των δεδομένων με το ηλεκτρονικό σύστημα ως η απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου. Οποιαδήποτε καθυστέρηση έστω και δύο μηνών θα καταστήσει ανέφικτη την υλοποίηση των σχεδιασμών και θα σημαίνει καθυστέρηση ακόμα ένα χρόνο επειδή, το λογιστικό έτος του Κράτους αρχίζει 1^η Ιανουαρίου εκάστου έτους.

Το μέγεθος του προβλήματος δεν είναι μετρήσιμο εάν όμως ανέφερε επέλθει οποιαδήποτε βλάβη, η ζημιά στα πεπαλαιωμένα συστήματα θα είναι ανυπολόγιστη και οπωσδήποτε οι αρνητικές συνέπειες πολύ πιο μεγάλες για το δημόσιο συμφέρον, από τις όποιες συνέπειες θα υπάρξουν για τους Αιτητές, οι οποίοι εάν η προσφορά τους επιτύχει θα αποζημιωθούν.

Σ' ότι αφορά την επιλογή της διαδικασίας, αυτή ανέφερε κρίθηκε ως η πλέον κατάλληλη μετά από προσεκτική εξέταση και έχοντας υπόψη ότι τα οφέλη που θα προσφέρει η μετάβαση στη λογιστική βάση των δεδομένων είναι τεράστια αφού ενισχύει την αξιοπιστία των οικονομικών καταστάσεων του κράτους, διευκολύνει την ετοιμασία των συγκρίσιμων στοιχείων για τον υπολογισμό των δημοσιονομικών μεγεθών, ενισχύει τη δυνατότητα λήψης αλλά και αποτίμησης αποφάσεων καθώς και οποιαδήποτε έξοδα προκύπτουν από αυτές τις αποφάσεις θα αντιστοιχούν και θα καταγράφονται στις περιόδους κατά τις οποίες προκύπτουν τα αντίστοιχα οφέλη. Με

το αντικείμενο του διαγωνισμού είναι δυνατή η αξιολόγηση της απόδοσης και της λογοδοσίας του κάθε υπουργείου με άλλα λόγια θα παρέχεται μιας εξαιρετικής σημασίας πληροφόρηση.

Οι Αιτητές απαντώντας στα όσα η Αναθέτουσα Αρχή υποστήριξε υπέδειξαν ότι για την επιλογή της διαδικασίας η οποία είναι περισσότερο χρονοβόρα δεν ευθύνονται οι ίδιοι ώστε να δικαιολογείται η μη χορήγηση προσωρινών μέτρων. Σ' ότι αφορά την απόφαση του Υπουργικού Συμβουλίου αρ. 1081 η οποία βρίσκεται δημοσιευμένη στο Παράρτημα 4 της Επίσημης Εφημερίδας της Δημοκρατίας Μέρος 1, ημερ. 11.11.2016 αυτή ανέφεραν έχει τον τίτλο «*Σχέδιο Δράσης για το έργο μετάβασης του δημόσιου τομέα στη λογιστική βάση των δεδουλευμένων εσόδων και εξόδων*» και το χρονοδιάγραμμα που αναφέρεται δηλαδή μέχρι το 2020 είναι ενδεικτικό.

Σχολιάζοντας την αναφορά της Αναθέτουσας Αρχής στην υφιστάμενη κατάσταση των συστημάτων υπέδειξαν ότι με βάση τα ίδια τα έγγραφα του διαγωνισμού ο μέγιστος χρόνος υλοποίησης του έργου είναι 2½ με 3 χρόνια. Δηλαδή και να υπογράψει άμεσα η Αναθέτουσα Αρχή το έργο θα πρέπει να ολοκληρωθεί τον Νοέμβριο του 2021. Εφόσον όμως σύμφωνα με την Αναθέτουσα Αρχή υπάρχει δυνατότητα τμηματικής παράδοσης με πρώτο το κομμάτι της μισθοδοσίας με τη χορήγηση των μέτρων η καθυστέρηση που θα υπάρξει θα είναι ελάχιστη. Αυτά δηλαδή για τα οποία η Αναθέτουσα Αρχή ενδιαφέρεται θα μπορούν να ξεκινήσουν

τους επόμενους λίγους μήνες ώστε να μην υπάρχουν κίνδυνοι σε σχέση με τη μισθοδοσία.

Σύμφωνα με το άρθρο 5 του Περί των Διαδικασιών Προσφυγής στον Τομέα της Σύναψης των Δημοσίων Συμβάσεων Νόμου του 2010, Ν.104(Ι)/2010, η Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών έχει αρμοδιότητα:

«(β) να αποφασίζει, σύμφωνα με τις διατάξεις του άρθρου 24, για τη λήψη προσωρινών μέτρων για να επανορθωθεί η εικαζόμενη παράβαση του ισχύοντος δικαίου ή να αποτραπεί η περαιτέρω ζημία των θιγομένων συμφερόντων, συμπεριλαμβανομένων μέτρων που αναστέλλουν τη διαδικασία ανάθεσης ή την υπογραφή της σύμβασης ή την εκτέλεση οποιασδήποτε απόφασης της αναθέτουσας αρχής ή του αναθέτοντος φορέα, ανάλογα με την περίπτωση».

Σύμφωνα με το άρθρο 24 του ίδιου Νόμου:

«24.-(1) [...]

(α) [...]

(2) Κατά την εξέταση του ενδεχομένου λήψης προσωρινών μέτρων, κατά τα προβλεπόμενα στην παράγραφο (α) του εδαφίου (1), η Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών συνυπολογίζει τις πιθανές συνέπειες των προσωρινών μέτρων για όλα τα συμφέροντα που ενδέχεται να ζημιωθούν, καθώς και το δημόσιο συμφέρον, και αποφασίζει να μην προβεί στη χορήγηση τέτοιων μέτρων, αν οι αρνητικές τους συνέπειες είναι περισσότερες από τα οφέλη τους:

Νοείται ότι, η απόφαση της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών να μην χορηγήσει προσωρινά μέτρα δεν θίγει τις λοιπές αξιώσεις που προβάλλει ο ενδιαφερόμενος προσφέρων ή υποψήφιος που έχει προσφύγει στην Αναθεωρητική Αρχή Προσφορών».

Έχουμε εξετάσει όσα οι δύο πλευρές έθεσαν ενώπιον μας με μεγάλη προσοχή. Χωρίς να παραβλέπουμε όσα κατ' επανάληψη έχουμε αναφέρει στις αποφάσεις μας σε

σχέση με τις διαδικασίες εξέτασης του ενδεχόμενου χορήγησης προσωρινών μέτρων θα πρέπει να πούμε ότι αυτά εξετάζονται πάντοτε υπό το φως των περιστατικών της κάθε υπόθεσης.

Δεν διαφωνούμε με τους Αιτητές ότι η διοίκηση δεν μπορεί να επικαλείται τις δικές της καθυστερήσεις ως δικαιολογία για τη μη χορήγηση προσωρινών μέτρων όπως και δεν μπορεί να μη συνυπολογίζει το σύντομο χρόνο που θα χρειαστεί σε περίπτωση καταχώρησης προσφυγών ενώπιον της Αναθεωρητικής Αρχής Προσφορών η οποία έχει συσταθεί για σκοπούς εναρμόνισης με το Ευρωπαϊκό κεκτημένο και σκοπό έχει τον έλεγχο της νομιμότητας των αποφάσεων δημόσιων διαγωνισμών. Τα πιο πάνω όμως από μόνα τους δεν είναι καθοριστικά για την απόφαση χορήγησης ή μη προσωρινών μέτρων η οποία πάντοτε λαμβάνεται υπό το φως των δεδομένων κάθε υπόθεσης.

Στην παρούσα περίπτωση αποτελεί κοινό θα λέγαμε έδαφος ότι με το αντικείμενο του διαγωνισμού η Κυπριακή Δημοκρατία θα μπορεί να λειτουργεί με σύγχρονο λογισμικό σύστημα. Όπως έχει λεχθεί το λογισμικό σύστημα που θα εφαρμοστεί μεταξύ άλλων θα ενισχύσει την αξιοπιστία των οικονομικών καταστάσεων του κράτους και θα διευκολύνει την ετοιμασία συγκρίσιμων στοιχείων για τον υπολογισμό των δημοσιονομικών μεγεθών. Το υπάρχον σύστημα FIMAS είναι εκτός υποστήριξης από την κατασκευάστρια εταιρεία γεγονός που δημιουργεί πρόσθετους κινδύνους σ' αυτό παρά την υποστήριξη η οποία υπάρχει και θα υπάρχει μέχρι το

2023 από την αντιπρόσωπο εταιρεία της κατασκευάστριας εταιρείας στην Κύπρο. Η απουσία υποστήριξης από την κατασκευάστρια εταιρεία δεν χωρεί αμφιβολία ότι αυξάνει τον κίνδυνο σε περίπτωση προβλήματος στο υπάρχον σύστημα είτε αυτή να μην μπορεί να διορθωθεί είτε να χρειάζεται χρόνος για την επιδιόρθωση της γεγονός που δημιουργεί προβλήματα στην κρατική μηχανή. Έχοντας υπόψη ότι το αντικείμενο του διαγωνισμού δεν αφορά ένα και μόνο τμήμα του κράτους, το Γενικό Λογιστήριο, αλλά και άλλες υπηρεσίες γενικά της Κυβέρνησης η οποία θα λέγαμε θα πρέπει να λειτουργεί με σύγχρονα μέσα και κατά τρόπο απρόσκοπτο θεωρούμε ότι ο παρών διαγωνισμός διακρίνεται από οποιοδήποτε άλλο διαγωνισμό. Δεν συμφωνούμε με τους Αιτητές ότι με όσα τέθηκαν ενώπιον μας ως ιστορικό ότι η Αναθέτουσα Αρχή με την επιλογή της διαδικασίας και τους μετέπειτα χειρισμούς της προκάλεσε καθυστέρηση στην ολοκλήρωση του διαγωνισμού. Σ' ότι αφορά την επιλογή για δύο στάδια του διαγωνισμού η Αναθέτουσα Αρχή γνωρίζοντας το τι επιδίωκε με το διαγωνισμό θεωρούμε ότι ήταν σε καλύτερη θέση από οποιοδήποτε άλλο να αποφασίσει τη διαδικασία. Σ' ότι αφορά το χρόνο για την αξιολόγηση των προσφορών αυτό στην απουσία των διοικητικών φακέλων δεν μπορούμε να κρίνουμε.

Έχοντας υπόψη όλα τα πιο πάνω και αφού συνυπολογίσαμε τις πιθανές συνέπειες των προσωρινών μέτρων για όλα τα συμφέροντα που ενδέχεται να ζημιωθούν και ιδιαίτερα το δημόσιο συμφέρον εφόσον ο διαγωνισμός διασυνδέεται με την ομαλή λειτουργία του Κράτους, καταλήγουμε έχοντας υπόψη ότι η απόφασή μας δεν

επιπτώσεις θα έχει.