

ZIELONA KSIĘGA

**ZAMÓWIENIA PUBLICZNE
W UNII EUROPEJSKIEJ**

W POSZUKIWANIU ROZWIĄZAŃ

Tytuł oryginału: GREEN PAPER- PUBLIC PROCUREMENT IN THE EUROPEAN UNION EXPLORING THE WAY FORWARD

Wydana przez Komisję Europejską 1996 i 1998 r.

© Urząd Zamówień Publicznych, 1998

www.uzp.gov.pl

Wydawnictwo finansowane ze środków pomocowych

Unii Europejskiej PHARE, Program FIESTA II

ISBN 83-7204-045-1

Tekst nie zweryfikowany przez UKIE

(numeracja stron może się różnić od wersji książkowej wydrukowanej przez UZP)

Spis treści:

1. Zielona Księga. Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej	4
2. Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej. Komunikat Komisji	74

COM (96) 583

ZIELONA KSIĘGA

**ZAMÓWIENIA PUBLICZNE
W UNII EUROPEJSKIEJ**

W POSZUKIWANIU ROZWIĄZAŃ

**Komunikat zatwierdzony przez Komisję
27 listopada 1996 roku
na wniosek Pana MONTI**

WPROWADZENIE

1. Właściwa polityka dotycząca zamówień publicznych na jednolitym rynku ma podstawowe znaczenie w realizacji takich zamierzeń, jak: trwały i dalekosiężny rozwój, stworzenie miejsc pracy, wspieranie rozwoju prywatnych przedsiębiorstw zdolnych do wykorzystywania możliwości, jakie stwarza jednolity rynek, co czyni je konkurencyjnymi na rynkach ogólnoeuropejskich, oraz zapewnienie podatnikom i klientom usług o najwyższej jakości. Co roku europejskie podmioty zamawiające dokonują zakupu towarów i usług za około 720 miliardów ECU, co stanowi wydatek rządu prawie 2 000 ECU na jednego obywatela państw należących do Unii. Ze względów ekonomicznych związanych z zamówieniami publicznymi dokonywanie efektywnych zakupów może doprowadzić do znacznych oszczędności w wydatkach ponoszonych przez władze publiczne, a tym samym przez podatników. Jest to szczególnie ważne w polityce redukcji deficytu finansowego narzuconej przez kryteria zbieżności ustalone w Maastricht. Polityka polegająca na większej otwartości w zamówieniach publicznych daje też wiele innych, może mniej wymiernych, korzyści: rzetelne, przejrzyste i nie dyskryminujące procedury udzielania zamówień, umożliwienie dostawcom dochodzenia ich praw w sądach państwowych, zmniejszenie ryzyka nadużyć i korupcji w administracji.
2. Głównymi celami polityki zamówień publicznych w Unii są: ustalenie warunków konkurencyjności niezbędnych do udzielenia zamówień publicznych, wydatkowania publicznych środków pieniężnych poprzez wybór najkorzystniejszej spośród przedstawionych ofert, dostęp dostawców/wykonawców do prawdziwie jednolitego rynku dającego duże możliwości ekonomiczne oraz wzmocnienie konkurencji pomiędzy europejskimi przedsiębiorstwami.
3. W kwestii skuteczności – wyniki odnośnie przejrzystości procedur udzielania zamówień są bardzo zachęcające. Niemniej jednak dwa główne problemy wciąż nie zostały rozwiązane: z jednej strony – niewystarczające i niekompletne wdrożenie dyrektyw o zamówieniach publicznych przez państwa członkowskie; z drugiej strony – względnie słaby nacisk położony na terminowość wdrożenia, zbieżność cen, wejście publicznego sektora importującego na rynek oraz zwiększenie liczby oferentów nie spełniło do tej pory oczekiwań.
4. W celu poprawienia sytuacji w wyżej wymienionych kwestiach Komisja przedstawia Zieloną Księgę w której zawarte są ramy szerokiej dyskusji na temat zamówień publicznych w Unii Europejskiej. Informacje w niej zawarte odzwierciedlają wstępne stanowisko Komisji dotyczące wielu zagadnień. Strony zainteresowane (Rada Wspólnot Europejskich, Parlament Europejski, Komitet Ekonomiczny i Społeczny Komitet do spraw Regionów, towarzystwa handlowe, organy i podmioty zamawiające, dostawcy/wykonawcy i klienci) są prośzone o przedstawienie swoich poglądów na piśmie do 31 marca 1997 roku. Na podstawie nadesłanych propozycji na piśmie Komisja zdecyduje o zorganizowaniu spotkania z zainteresowanymi stronami oraz nakreśli projekt Informacji o zamówieniach publicznych.

5. W Zielonej Księdze poruszane są następujące kwestie:
- cele polityki dotyczącej zamówień publicznych w Unii Europejskiej oraz nacisk położony na terminowość,
 - wprowadzenie aktów prawnych Wspólnoty do systemów prawnych poszczególnych państw oraz skuteczne ich stosowanie,
 - ułatwienie dostępu do rynku poprzez wykorzystanie informacji, szkolenie oraz zastosowanie elektronicznego systemu zamówień,
 - sposób, w jaki można połączyć politykę zamówień publicznych z pozostałymi kierunkami działań wytyczonymi przez Wspólnotę, a w szczególności dotyczącymi małych i średnich przedsiębiorstw (MiŚP), normalizacji, sieci transeuropejskich (TEN), Funduszy Strukturalnego i Spójności, zamówień udzielanych przez europejskie instytucje lub finansowanych z funduszy Wspólnoty w dziedzinie polityki społecznej, środowiska naturalnego i sektora obrony narodowej oraz
 - dostęp do rynków zamówień innych państw.

Mając na uwadze Czytelnika, na wstępie każdego rozdziału umieściliśmy krótkie streszczenie jego treści, natomiast na końcu – krótką listę zagadnień, które można poruszyć w czasie dyskusji.

6. Ramy ustawodawcze dla zamówień publicznych zostały już ustalone. Istotne jest, żeby zachować ich stabilność i dlatego wprowadzanie znacznych zmian nie jest wskazane. Nie znaczy to oczywiście, że Komisja zrzeknie się prawa do przejawiania inicjatywy. W określonych ramach prawnych należy wzmocnić wysiłki odnośnie wdrożenia dyrektyw przez państwa członkowskie oraz stosowania zasad przez władze i podmioty zamawiające. Zielona Księga naświetla szereg problemów wynikających ze stosowania dyrektyw oraz przedstawia ewentualne sposoby rozwiązania tych problemów, które to rozwiązania będą tematem dyskusji z udziałem stron zainteresowanych (patrz: rozdział 3).
7. Skoro ramy ustawodawcze zostały już ustalone, zarówno podmioty zamawiające, jak i dostawcy/wykonawcy muszą wykorzystać możliwości, jakie stwarzają te normy prawne oraz zwiększyć korzyści z nich płynące do maksimum. Niemniej jednak wiele podmiotów zamawiających nie dysponuje wystarczającą wiedzą na temat zobowiązań prawnych, jakim podlegają; dostawcy/wykonawcy, a w szczególności MiŚP, często wydają się być nieświadomi możliwości istniejących na rynku. Właśnie w tym zakresie należy w pełni wykorzystać możliwości stwarzane przez system szkoleń oraz dostęp do informacji. W przyszłości przetarg elektroniczny będzie odgrywać kluczową rolę w zwiększeniu przejrzystości oraz dostępu do zamówień publicznych (patrz: rozdział 4).
8. Polityka zamówień publicznych ma pozytywny oddźwięk w innych działaniach podejmowanych przez Wspólnotę (patrz: rozdział 5):
- Uczynienie dostępu do rynku bardziej przejrzystym pozwoli MiŚP wejść na nowe rynki pomimo, że firmy te nadal borykają się z trudnościami związanymi

z udziałem w przetargach na zamówienia publiczne. W Zielonej Księdze wymieniono środki, których zastosowanie mogłoby poprawić obecną sytuację.

- W kwestii normalizacji, Komisja zamierza skupić wysiłki, we współpracy ze środowiskiem gospodarczym, na zapewnieniu zgodności norm danych instytucji z normami europejskimi w takim zakresie, w jakim będą wykorzystane w dokumentach dotyczących zamówień, co ułatwi skuteczne otwarcie rynku publicznych zamówień.
 - Zaangażowanie kapitału państwowego i prywatnego niezbędnego dla sieci transeuropejskich jest motywowane procedurami udzielenia zamówienia, określonymi w dyrektywach zapewniających inwestorom odpowiedni zwrot zainwestowanych środków.
 - Właściwe stosowanie zasad Wspólnoty również jest pomocne przy przydzielaniu środków Wspólnoty (z Funduszy Strukturalnych i Regionalnych, zamówień finansowanych przez Wspólnotę oraz zamówień udzielanych przez instytucje Wspólnoty).
 - Zasady dotyczące zamówień publicznych mogą się przyczynić do lepszej realizacji społecznych i środowiskowych celów polityki.
 - W Zielonej Księdze Komisja potwierdza raz jeszcze, że jest otwarta na wszelkie inicjatywy mające na celu pobudzenie konkurencji w związku z zamówieniami w sektorze zbrojeniowym z uwzględnieniem jednak kwestii zachowania tożsamości europejskiej odnośnie bezpieczeństwa i polityki obronnej, jak również zwiększenia konkurencji pomiędzy firmami prowadzącymi działalność w tej gałęzi przemysłu.
9. Wejście w życie nowego Porozumienia o Zamówieniach Rządowych (GPA) Światowej Organizacji Handlu (WTO) daje dostęp firmom prowadzącym działalność w państwach członkowskich do wielu rynków państw nie należących do Wspólnoty. Globalizacja zamówień publicznych jest zaawansowana. Przedsiębiorstwa europejskie muszą podjąć to wyzwanie z determinacją. W obliczu bezwzględnej i narastającej konkurencji międzynarodowej, powodzenie przedsięwzięcia będzie zależało od innowacji oraz globalnego spojrzenia na obecną sytuację. Zielona Księga zaprasza wszystkie zainteresowane strony do dzielenia się informacjami dotyczącymi wszelkich problemów rynkowych, które napotykają. W kontekście otwarcia rynków ważne jest, ażeby udzielać pomocy stwarzanym państwom Europy Środkowej i Wschodniej, podobnie jak i krajom basenu Morza Śródziemnego w celu ustalenia najlepszego sposobu udzielania zamówień publicznych.

Spis treści

WPROWADZENIE	3
1. WSTĘP	8
2. TŁO DEBATY	11
I. Cele polityki Unii dotyczącej zamówień publicznych	11
II. Dotychczasowe osiągnięcia	12
III. Pytania	14
3. STOSOWANIE PRAWA O ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH – STAN OBECNY I TENDENCJE	15
I. Wstęp	15
II. Wdrażanie dyrektyw do przepisów krajowych	16
III. Prawo dotyczące zamówień publicznych musi być właściwie stosowane	18
A. Kwestie związane z niepoprawnym zastosowaniem dyrektyw	18
(a) Podstawowe definicje zawarte w dyrektywach	18
(b) Nadużywanie procedur negocjacyjnych	19
(c) Niesatysfakcjonująca jakość ogłoszeń	19
(d) Nadużywanie procedur przyspieszonych i ustalania zbyt krótkich terminów	20
(e) Kryteria kwalifikacji i wyboru	20
B. Kwestie związane z sytuacjami nie objętymi dyrektywami	21
(a) Koncesje i inne podobne zamówienia	21
(b) Zamówienia publiczne poza zakresem dyrektyw	22
(c) Zmiany w zasadach w trakcie realizacji pojedynczych postępowań 22	
C. Wstępne wnioski	23
IV. Kontrola stosowania prawa o zamówieniach publicznych	23
A. Dyrektywy o środkach odwoławczych	24
B. Stosowne sankcje	24
C. Zażalenia	25
(a) W skali Wspólnoty	25
(b) W skali danego kraju	26
D. Inne metody rozstrzygnięcia sporów	27
(a) Atestacja	27
(b) Koncyliacja	28
V. Pytania	29
4. ULEPSZENIE DOSTĘPU DO ZAMÓWIENI PUBLICZNYCH KONTROLA, INFOR- MACJA, SZKOLENIA, ELEKTRONICZNY PRZETARG	30
I. Kontrola zamówień publicznych	30
II. Informacja	31
(a) Bardziej czytelne ramy prawne	32
(b) Rozpowszechnianie ogłoszeń	32
III. Szkolenia	33
IV. Elektroniczny przetarg	34
(a) Stan obecny	35
(b) Elektroniczne ogłoszenie	35
(c) Elektroniczne rozpowszechnianie	36
(d) Całkowicie elektroniczny przetarg	37

(e) Doświadczenia z państwami spoza Unii Europejskiej 26	37
(f) Wnioski	38
V. Pytania	39
5. ZAMÓWIENIA PUBLICZNE I INNE KIERUNKI DZIAŁAŃ WSPÓLNOTY	41
I. MiŚP (małe i średnie przedsiębiorstwa)	42
II. Normalizacja	45
III. Transeuropejskie Sieci (TEN) ze szczególnym uwzględnieniem transportu	46
(a) Faza poprzedzająca przetarg	47
(b) Przyznawanie koncesji konsorcjom	47
(c) Stosowanie procedury negocjacyjnej	48
IV. Zamówienia finansowane z funduszy Unii	48
(a) Fundusze Strukturalny i Spójności	48
(b) Zamówienia publiczne udzielane przez instytucje europejskie lub finansowane przez państwa nie będące członkami, ale korzystające z zasobów Wspólnoty	51
V. Zamówienia a aspekty społeczne	52
VI. Zamówienia a środowisko	53
VII. Zamówienia wojskowe	55
VIII. Zamówienia a polityka ochrony konsumenta	56
IX. Pytania	56
6. ZAMÓWIENIA POZA PAŃSTWAMI UNII EUROPEJSKIEJ	59
I. Dostęp do światowych rynków zamówień publicznych – uczciwa oferta dla Europy	59
II. Stworzenie podstaw dla rynku zamówień w Europie Środkowej i Wschodniej oraz w państwach basenu Morza Śródziemnego	62
III. Pytania	64
Aneks I	68

1. WSTĘP

- 1.1. Efektywna polityka zamówień publicznych ma istotne znaczenie dla powodzenia całego rynku jednolitego. Co roku władze Unii Europejskiej wydają około 720 miliardów ECU na zakup towarów i usług; stanowi to 11% Produktu Krajowego Brutto państw Unii Europejskiej. Po ustaleniu ram prawnych dotyczących zamówień publicznych we Wspólnocie ważne jest, żeby rozważyć i przedyskutować jak najlepiej wykorzystać cały ten potencjał. Odbędą się debaty, w których do wzięcia udziału zaproszono państwa członkowskie, Parlament Europejski oraz – co szczególnie zasługuje na uwagę – podmioty zamawiające oraz samych dostawców/wykonawców.
- 1.2. W kwestii polityki, dotyczącej zamówień publicznych Unia Europejska poczyniła znaczne postępy. Ramy ustawodawcze, dotyczące otwartych i opartych na zasadach konkurencyjności zamówieniach publicznych zostały już ustalone, a w chwili obecnej wdraża się je w państwach członkowskich. Podmioty uczestniczące w postępowaniach o zamówienia publiczne stopniowo przystosowują się do nowej sytuacji. Polityka ta będzie kontynuowana w celu zachęcenia do wprowadzania zmian w tradycyjnej metodzie dokonywania zakupów, dotychczas stosowanej w państwach członkowskich, co przyczyni się do stworzenia środowiska sprzyjającego rozwojowi gospodarczemu w zintegrowanej Europie. Konkurencyjność w dziedzinie zamówień publicznych jest dzisiaj częstszym zjawiskiem niż kiedykolwiek w przeszłości. Szerszy dostęp do rynku zamówień publicznych innych państw, łącznie z państwami poza Unią Europejską, już teraz stwarza nowe możliwości na rynku.
- 1.3. Polityka, dotycząca zamówień publicznych stwarza nowe możliwości, ale jest też potężnym wyzwaniem. Nowe zasady wymagają dostosowania tradycyjnego sposobu myślenia do nowych realiów. Dla podmiotu zamawiającego oznacza to, na porządku dziennym, konieczność prowadzenia interesów z nowymi firmami, często działającymi na obszarze innych państw członkowskich. Dla dostawcy oznacza to: rosnącą konkurencję, potrzebę sprawdzenia nowych rynków oraz istotny wymóg bycia konkurencyjnym na rynku międzynarodowym. Rządy państw członkowskich również muszą stanąć na wysokości zadania. Będąc głównymi nabywcami, muszą stosować się do zasad; są też odpowiedzialne za przejrzystość systemu, muszą również wdrażać dyrektywy do krajowych systemów prawnych z jednoczesnym poszanowaniem ich politycznych zobowiązań.
- 1.4. Nadszedł czas, żeby prześledzić wyniki naszych działań i uświadomić sobie co jeszcze pozostało do zrobienia. To właśnie przyjęcie dyrektyw Wspólnoty, ich wdrożenie, nawet jeśli tylko częściowe, oraz działania Komisji mające na celu ochronę praw wynikających z tych dyrektyw przyczyniły się do istotnego wdrożenia elementów systemu dokonywania zakupów. Niemniej jednak proces ten jest trudny, a czasami nawet bolesny, zwłaszcza kiedy ma się do czynienia z relacjami opartymi na zwyczajach, szczególnych powiązaniach

oraz preferencjach krajowych, które zostały już ugruntowane. Kultywowane od lat tradycje nieefektywnych zakupów są sukcesywnie wykorzeniane. Niektóre podmioty zamawiające mogą już służyć jako przykład jak po zastosowaniu zasad Wspólnoty można gospodarnie wydawać pieniądze. Rynki zamówień państw członkowskich zaczynają się otwierać; konkurencja rośnie, a nasz przemysł jest coraz lepiej przygotowany do stawienia czoła wyzwaniom w skali międzynarodowej. Niemniej jednak wiele pozostało do zrobienia, jeśli nasza polityka dotycząca zamówień publicznych ma być w pełni realizowana.

- 1.5. Oczywiście, powodzenie wdrożenia wspomnianego procesu zależy w dużej mierze od podmiotów zamawiających i dostawców bez względu na ich wielkość. Zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie odgrywają główną rolę w tym procesie. Muszą ze sobą współpracować w celu stworzenia warunków, dla konkurencyjnego udzielania zamówień, a nasze przedsiębiorstwa będą mogły znakomicie prosperować. Potencjał gospodarczy i, ostatecznie, praca ludzka będą w znacznym stopniu nie wykorzystane, jeśli przeszkody w międzynarodowych transakcjach towarowo-usługowych nie zostaną usunięte. Sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego zamówień jest istotne w kontekście debaty toczącej się na temat Europejskiego Paktu Zaufania w sprawie Zatrudnienia.
- 1.6. Zamiarem autorów Zielonej Księgi jest stworzenie ram tematycznych dla debaty, w toku której poruszanych będzie wiele zagadnień. W kolejnych rozdziałach autorzy nakreślą podstawy, na których Komisja opiera swoje koncepcje odnośnie wielu zagadnień, które są kluczowe zarówno dla aktualnej, jak i przyszłościowej polityki Wspólnoty dotyczącej zamówień publicznych. Kwestiami tymi są, między innymi, skuteczne wdrożenie ustawodawstwa Wspólnoty do systemów prawnych poszczególnych państw oraz stosowanie wspomnianego ustawodawstwa; znalezienie sposobu na ułatwienie dostępu do rynku poprzez informowanie, szkolenie i stosowanie metody zamówień drogą elektroniczną; sposób na poprawne stosowanie prawa o zamówieniach publicznych przy jednoczesnej realizacji innych strategii Wspólnoty dotyczących polityki odnośnie małych i średnich przedsiębiorstw (MIŚP), Transeuropejskich Sieci (TEN), normalizacji, Funduszu Strukturalnego i Funduszy Spójności oraz zamówień udzielanych przez instytucje europejskie lub wykorzystanie zasobów Wspólnoty na realizację polityki społecznej, polityki ochrony konsumenta i w końcu dostępu do rynków zamówień pozostałych państw. Z myślą o Czytelniku każdy rozdział rozpoczyna się krótkim streszczeniem i kończy listą kluczowych zagadnień do dyskusji.
- 1.7. Komisja zaprasza wszystkie zainteresowane strony (Rada Wspólnot Europejskich, Parlament Europejski, Komitet Ekonomiczny i Społeczny, Komitet do spraw Regionów, towarzystwa handlowe, podmioty zamawiające, wykonawcy i klienci) do zaprezentowania swoich opinii. Opinie na temat całości lub fragmentów Zielonej Księgi należy sporządzić na piśmie i przesać do 31 marca 1997 roku do:

Dyrektora Generalnego -DG XV

Internal Market and Financial Services

Rue de la Loi 200

B-1049 Bruksela

Fax: (+32 2) 295.65.00

E-mail: John.MOGG @DG15.cec.be

Pod koniec wspomnianych konsultacji Komisja zdecyduje, czy należy zorganizować spotkanie w Brukseli z udziałem zainteresowanych stron.

- 1.8. Komisja sporządzi Informację o zamówieniach publicznych na podstawie sugestii państw zgłoszonych do Zielonej Księgi, analizy i refleksji na temat wpływu i skuteczności działania Rynku Wewnętrznego¹. Wspomniana Informacja będzie zawierać plan działań, określi działania, jakie należy podjąć w celu poprawienia skuteczności ramy prawnej oraz pełniejszego osiągnięcia celów polityki Wspólnoty dotyczącej zamówień publicznych.

2. TŁO DEBATY

Celem polityki Unii, dotyczącej zamówień publicznych jest osiągnięcie stanu uczciwej i otwartej konkurencji na rynku zamówień publicznych, co pozwala dostawcom/wykonawcom osiągnąć maksimum korzyści z rynku jednolitego, natomiast podmioty zamawiające mają szerszy zakres konkurencyjnych ofert do wyboru. Podstawowa rama prawna Wspólnoty, która okazała się bardzo potrzebna, została już stworzona: jej cechą charakterystyczną jest stan idealnej równowagi pomiędzy dogmatami prawa i elastycznością działań. Osiągnięto już pozytywne wyniki w kwestii przejrzystości, co jest bardzo zachęcające do dalszych działań. Odnośnie wpływu zasad na sytuację gospodarczą posiadane dane nie są tak optymistyczne i wykazują, że istnieje wiele problemów dotyczących skuteczności stosowania ustawodawstwa w praktyce, pomimo, że pojawia się wiele pozytywnych symptomów w tej kwestii.

I. Cele polityki Unii dotyczącej zamówień publicznych

- 2.1. Podstaw zasad otwartych zamówień Wspólnoty należy się doszukiwać w Traktacie Wspólnoty Europejskiej, szczególnie w postanowieniach zapewniających swobodny przepływ towarów, usług i kapitału, ustanawiających fundamentalne zasady (jakość traktowania, przejrzystość i wzajemne uznanie) oraz zakazujących dyskryminacji na tle narodowościowym. W celu zwiększenia skuteczności wprowadzania tych podstawowych postanowień Traktatu okazało się niezbędne pochodne, bardziej szczegółowe ustawodawstwo (w postaci dyrektyw). Obejmuje ono takie zagadnienia, jak udzielanie zamówień na roboty budowlane, dostawy, świadczenie usług (tradycyjne sektory zamówień publicznych) udzielane przez podmioty oraz instytucje działające w takich sektorach, jak telekomunikacja, transport, energia, sieć wodna (przedsiębiorstwa użyteczności publicznej) a także zapewnianie środków odwoławczych dostawcom/wykonawcom (informacje szczegółowe zawarte są w Aneksie 1).
- 2.2. Zanim stworzono obecne ramy prawne Wspólnoty, istniała tendencja ograniczania udzielania zamówień do indywidualnych rynków państw członkowskich. Jednocześnie stosowano politykę ochronną wobec krajowych dostawców/wykonawców i większość zamówień publicznych była zwykle udzielana dostawcom krajowym bez względu na kryteria finansowe. Takie warunki nie zachęcały dostawców/wykonawców krajowych realizujących zamówienia publiczne do zwiększania ich konkurencyjności. W konsekwencji dawna polityka zakupowa często nie uwzględniała w wystarczającym stopniu aspektu handlowego w przeprowadzanych transakcjach, skutkiem czego zarówno podatnik, jak i klient byli nieświadomie obciążani skutkami tej nieefektywnej polityki i dodatkowymi kosztami.
- 2.3. Podstawowe cele polityki Unii dotyczącej zamówień publicznych w tym kontekście pozostały nie zmienione: stworzenie niezbędnych warunków konkurencyjności, w których zamówienia publiczne będą udzielane bez

dyskryminowania, natomiast pieniądze podatników będą wydawane po wybraniu najkorzystniejszej oferty; zapewnienie wykonawcom dostępu do jednolitego rynku z możliwościami handlowymi, jakie ten rynek stwarza oraz stymulowanie konkurencji pomiędzy europejskimi dostawcami/wykonawcami. Stworzenie skutecznej polityki dotyczącej zamówień publicznych w Europie jest kluczowe, jeśli jednolity rynek ma się rozwijać w dalszej perspektywie i stwarzać nowe miejsca pracy; Europejscy dostawcy/wykonawcy, którzy mogą korzystać z możliwości, jakie stwarza największy, zintegrowany rynek wewnętrzny na świecie oraz skutecznie w dalszym ciągu konkurować na rynku ogólnoeuropejskim a także świadczyć lepsze jakościowo usługi publiczne po niższych kosztach, ponoszonych przez podatnika. Władze państwowe i przedsiębiorstwa użyteczności publicznej w państwach Unii Europejskiej wydają około 720 miliardów ECU rocznie na towary i usługi, co w roku 1994 stanowiło 11,5% Produktu Krajowego Brutto piętnastu państw członkowskich lub, innymi słowy, równowartość produktu krajowego Belgii, Danii i Hiszpanii, czyli prawie 2.000 ECU w przeliczeniu na jednego obywatela Unii Europejskiej. Poszerzenie rynku zamówień publicznych w Europie oznacza nabywanie towarów i usług w skutecznych systemach dokonywania zakupów, a w konsekwencji znaczne oszczędności w wydatkach ponoszonych przez rządy państw, a tym samym przez podatników. Takie okoliczności są szczególnie istotne w poruszanej kwestii, jeśli weźmie się pod uwagę silną tendencję do eliminowania deficytów według kryteriów ustalonych w Maastricht.

- 2.4. Oczywiście, istnieją też inne – być może mniej oczywiste – korzyści wynikające z bardziej otwartej polityki dotyczącej zamówień. Uczciwe, nie dyskryminujące i przejrzyste procedury sprawiają, że nadużycia i korupcja w administracji państwowej jest coraz trudniejsza. Aczkolwiek przejrzyste procedury same w sobie nie są w stanie wyeliminować w pełni oszustwa i korupcji, to jednak skuteczny i odstraszający system nadzoru, kontroli proceduralnej oraz kary pozwalające uniknąć nadużywania zaufania publicznego. Ponadto należy zwrócić uwagę na fakt, że tam, gdzie fundusze Wspólnoty zostały przekazane, istnieją już dokumenty ustanawiające normy zabezpieczające przed oszustwem i korupcją². Wspomniane zagadnienie może być ciekawym źródłem refleksji i punktem wyjściowym dyskusji.

II. Dotychczasowe osiągnięcia

- 2.5. Raport Cecchini o kosztach pozaeuropejskich³ przewidywał, że skutkiem większej przejrzystości i większej otwartości zamówień publicznych będą oszczędności rządu 22 miliardów ECU. Niemniej jednak do tej pory nie ma żadnego dowodu na uzyskanie tak ogromnych oszczędności. To samo odnosi się do zbieżności cenowych lub zwiększonego wspólnotowego przepływu handlowego w odniesieniu do zamówień publicznych w szczególnie newralgicznych sektorach gospodarki. We współpracy z EUROSTAT opracowano metody badawcze mające na celu ocenę porównawczą ważności i struktury zamówień publicznych w różnych państwach członkowskich. Dwa państwa członkowskie, a mianowicie Portugalia⁴ i Grecja⁵ dobrowolnie przetestowały wspomniane metody, według których podzielono zamówienia publiczne w tych państwach według ważności na podstawie różnych rodzajów

posiadanych informacji (wartość i ilość zamówień udzielanych przez państwowe podmioty zamawiające, rodzaj procedury przyznawania, nabyte produkty, charakterystyka firm, którym udzielono zamówienia itd.). Podobną akcję planuje się w Niemczech przed końcem tego roku.

- 2.6. Komisja opublikowała informację o skuteczności i wpływie ustawodawstwa na Rynek Wewnętrzny ("1996 Review")⁶. Jednym z tematów jest liberalizacja zamówień publicznych. Próbuje się znaleźć odpowiedź na pytanie, czy zamierzone korzyści zostały osiągnięte w danym sektorze, szczególnie poprzez szczegółową analizę wpływu ustawodawstwa na podaż i popyt, import, ewolucję cen oraz zrealizowanych planów gospodarczych. Wyniki wskazują na to, że rynki zamówień publicznych w Europie wciąż się rozwijają w sposób znaczący, nawet jeśli polityka dotycząca zamówień publicznych nie przyniosła wszystkich planowanych korzyści, głównie dlatego, że państwa członkowskie nie zdołały wdrożyć dyrektyw do własnych norm prawnych.
- 2.7. Najbardziej zauważalnym skutkiem wprowadzania dyrektyw jest bez wątpienia znaczne zwiększenie przejrzystości procedur udzielania zamówień. Liczba ogłoszeń zamieszczanych w Dodatku do Dziennika Urzędowego (oraz w jego wersji elektronicznej – TED) znacznie wzrosła. Ilość wszystkich ogłoszeń o zamówieniach wzrosła z 12.000 w roku 1987 do 95.000 w 1995. Według przewidywań w ciągu następnych dwóch lat ilość tych ogłoszeń wzrośnie do prawie 200.000. Powyższe liczby ilustrują, jak dyrektywy odnośnie zamówień publicznych wpłynęły na przejrzystość procedur udzielania zamówień. Co więcej, ankieta przeprowadzona wśród 1.600 dostawców wykazała, iż istnieje zwiększone zainteresowanie nowymi możliwościami (90% na rynkach krajowych i 70% na rynkach zagranicznych). Niemniej jednak należy dodać, że około 110.000 podmiotów zamawiających, do których stosuje się dyrektywy, w tym około 85% instytucji samorządowych nie postępuje zgodnie z informacjami zawartymi w ich własnych ogłoszeniach i nie stosuje się też do wymagań dotyczących przejrzystości.
- 2.8. Firmy dostarczające sprzęt dla transportu komunalnego, telekomunikacji, zakładu energetycznego oraz służby zdrowia – wszystkie wymienione sektory są głównymi klientami – przeszły przez proces przemian strukturalnych. Modyfikacje te były wprowadzone z różnych względów, wśród których niebagatelną rolę odgrywało wprowadzenie zasad dotyczących procedur udzielania zamówień. Zakładanie spółek joint venture i dokonywanie fuzji przedsiębiorstw pozwoliło w znacznym stopniu na podsumowanie wyników badań. Głównym osiągnięciem jest bez wątpienia bardziej wydajny przemysł w Europie, który lepiej wykorzystuje możliwości rynku jednolitego i jest lepiej przygotowany do konkurowania w skali ogólnoeuropejskiej.
- 2.9. Poza wspomnianymi zachęcającymi symptomami istnieje jednak problem z brakiem zbieżności. Niektóre państwa członkowskie nie inkorporowały dyrektyw do przepisów krajowych. Tylko trzy państwa członkowskie wdrożyły w całości dyrektywy. Czy trzeba jeszcze podkreślać fakt, że Komisja wszczęła 39 postępowań przeciwko państwom członkowskim, które nie wdrożyły dyrektyw do przepisów krajowych? Problem ten jest związany z zapewnieniem lepszej zbieżności z ustawodawstwem, który omówimy w kolejnym rozdziale.

- 2.10. Co więcej, wydaje się, że w pewnych sektorach podmioty zamawiające nie dostrzegają korzyści, które uzasadniają wysiłki niezbędne do wypełnienia zobowiązań nałożonych przez dyrektywy oraz zauważa się pewną niechęć potencjalnych dostawców/wykonawców (szczególnie z państw członkowskich) do składania ofert na zamówienia. Może być to spowodowane opóźnieniem przedsiębiorców w przyjmowaniu nowych wzorców zachowań, nowych zasad, oraz wykorzystywaniu nowych możliwości, jakie stwarza rynek. Bez wątplenia niektórzy przedsiębiorcy zareagowali na dostrzeżone tendencje zintensyfikowania konkurencji przyjmując postawę defensywną zamiast, stosując ekspansywne strategie, rozbudowywać swoją pozycję i opanować część rynków pozostałych państw członkowskich.
- 2.11. Ostatecznie udział w imporcie zamówień publicznych w Europie jest nadal nieznaczny: w przypadku bezpośrednich transakcji transgranicznych import wzrósł z 1,4% w 1987 roku do 3% w roku 1995; w przypadku zakupów dokonywanych za pośrednictwem importerów lub filii lokalnych wzrósł z 4% w 1987 roku do 7% w roku 1995.

III. Pytania

1. Czy posiadacie dodatkowe dane statystyczne, które mogłyby być wykorzystane przy ocenie skuteczności dyrektyw i ich wpływu na poziom zatrudnienia?
2. Dlaczego przedsiębiorcy niechętnie składają oferty na zamówień udzielane w innych państwach członkowskich?

3. STOSOWANIE PRAWA O ZAMÓWIENIACH PUBLICZNYCH – STAN OBECNY I TENDENCJE

Rama prawna dla zamówień publicznych została już ustalona. Komisja uznaje potrzebę stabilizacji, dlatego też nie zamierza wprowadzić w niej żadnych zasadniczych zmian. Nie znaczy to jednak, że Komisja zrzeka się inicjatywy. Przeciwnie, jest otwarta na wszelkie inicjatywy i sama proponuje zastosowanie odpowiednich środków tam, gdzie są one konieczne.

Komisja podkreśla, że należy skoncentrować wysiłki na procesie wdrażania i stosowania ramy prawnej w celu stworzenia odpowiednich warunków przedsiębiorcom ubiegającym się o zamówienia publiczne w państwach Unii.

W trakcie kontroli stosowania praw Wspólnoty Komisja dostrzegła wiele problemów powstałych zarówno przy wdrażaniu dyrektyw do przepisów krajowych, jak i w trakcie bieżącego stosowania zasad przez podmioty zamawiające. Są to tylko wstępne obserwacje, które Komisja włączy do szczegółowej analizy procesu stosowania obecnych zasad, zgodnie z dyrektywami.

Dla zapewnienia skutecznego egzekwowania praw o zamówieniach publicznych, konieczne są szybkie i efektywne środki odwoławcze i to zarówno w poszczególnych państwach, jak i w całej Wspólnocie. Stosowane środki odwoławcze nie zawsze spełniają wyżej wspomniane warunki. Po wdrożeniu dyrektyw odnośnie środków prawnych większość problemów powinna ulec rozwiązaniu w skali krajowej. Zachęcanie do praktykowania atestacji oraz uczynienie procedury koncyliacyjnej bardziej przystępną, są również istotnymi zagadnieniami, którymi należy się zająć.

I. Wstęp

3.1. Unijna rama ustawodawcza dla zamówień publicznych została już stworzona (patrz: Aneks 1). Na obecnym etapie Komisja dostrzega potrzebę ustabilizowania sytuacji przez pewien okres, ponieważ wszystkie skutki stosowania ramy prawnej nie są jeszcze dostrzegalne. Wspomniana stabilizacja powinna dać wszystkim zainteresowanym stronom czas potrzebny na przystosowanie nowych zasad i praktyk do istniejących realiów. Właśnie dlatego Komisja, która nadal zachowuje swoje uprawnienie do inicjowania ustawodawstwa, nie planuje wprowadzenia żadnych istotnych zmian w istniejącym porządku i potwierdza, że z pełną determinacją będzie prowadzić działania zgodne z już ustalonymi zasadami odnośnie wyboru metody i treści merytorycznej w nich zawartych. Jeśli realizacja napotka na problemy w konkretnej sytuacji lub ujawni braki w ustawodawstwie, wówczas Komisja bez wahania podejmie odpowiednie kroki mające na celu zapewnienie

zamawiającym dalszych korzyści płynących z konkurencyjnych dostaw, natomiast dostawcom/wykonawcom zapewni stały i faktyczny dostęp do rynku zamówień publicznych przy jednoczesnym wzroście konkurencyjności ich towarów/usług. W chwili obecnej następuje liberalizacja w telekomunikacji oraz w innych sektorach użyteczności publicznej. Odnośnie stosowania dyrektyw dotyczących zamówień publicznych Komisja sprawdzi, czy liberalizacja prowadzi faktycznie do stworzenia warunków dla skuteczniejszej konkurencji w danym sektorze. Następnie określi, jakie będzie dalsze postępowanie w zależności od zaistniałej sytuacji. Należy zwrócić uwagę na fakt, że w większości dyrektyw nakłada się na Komisję obowiązek sprawdzania procesu stosowania zasad. Jest więc ona zobowiązana do szczegółowej kontroli ich stosowania w niedalekiej przyszłości. Dyskusja zainicjowana przez Zieloną Księgę powinna się w znacznym stopniu przyczynić do realizacji powyższych zamierzeń.

- 3.2. Dyrektywy Wspólnoty muszą być wdrożone do przepisów krajowych. Ich stosowanie –czy to przez administracje państwowe, regionalne lub lokalne czy też przez podmioty zamawiające w sektorach użyteczności publicznej – nie może być przeszkodą w realizacji celu, polegającego na wprowadzeniu równych reguł gry we wszystkich państwach Unii. Poczucie, że nie wszyscy stosują się do tych samych zasad może zniechęcić do otwartego rynku zamówień publicznych.

II. Wdrażanie dyrektyw do przepisów krajowych

- 3.3. Dyrektywy są ważnym narzędziem naszego systemu zamówień publicznych. Przyczyniają się one do zwiększenia wydajności gospodarczej oraz sprawiają, że rynek wewnętrzny funkcjonuje właściwie. Informacje na temat stopnia zaawansowania wdrożenia ustawodawstwa rynku wewnętrznego w państwach członkowskich są regularnie publikowane przez Komisję i dyskusje na ten temat odbywają się z udziałem państw członkowskich na szczeblu ministerialnym. Komisja wielokrotnie wyrażała opinię, że stopień wdrożenia dyrektyw o zamówieniach publicznych jest na dzień dzisiejszy niesatysfakcjonujący (tabela 1). Zamówienia publiczne to jeden z obszarów rynku wewnętrznego w którym pojawia się najwięcej problemów związanych ze środkami wdrożeniowymi oraz jakością wdrażania. Dyrektywa o usługach, skonsolidowana dyrektywa o dostawach oraz skonsolidowana dyrektywa o użyteczności publicznej są szczególnie problematycznymi obszarami.
- 3.4. Nawet jeśli skutki wdrożenia większości postanowień zawartych w dyrektywach są “bezpośrednie” z punktu widzenia prawa, to brak wdrożenia i/lub niewłaściwe wdrożenie uniemożliwia obywatelom Europy oraz firmom pełne korzystanie z rynku wewnętrznego przy zamówieniach publicznych. Skutkiem, tego są, na przykład, duże dysproporcje pomiędzy udziałem państw członkowskich, które nie wdrożyły poprawnie dyrektyw, w Produkcie Narodowym Brutto Wspólnoty a ilością opublikowanych ogłoszeń w tych państwach w porównaniu z ilością wszystkich ogłoszeń opublikowanych we Wspólnocie. Innymi słowy, ilość ogłoszeń o zamówieniach opublikowanych w tych państwach członkowskich wydaje się być mała w porównaniu z ich

potencjałem gospodarczym. Dlatego właśnie Komisja apeluje ponownie do państw członkowskich o to, żeby w pierwszej kolejności wdrożyły przepisy dotyczące zamówień publicznych. Brak jakichkolwiek środków wdrożeniowych może być wygodną wymówką dla podmiotów zamawiających, które nie stosują tych zasad.

- 3.5. Ważne jest również, żeby państwa członkowskie zredagowały krajowe przepisy mając na uwadze jakość wdrożenia tak, żeby zapewnić pełną realizację celów wyznaczonych przez Wspólnotę odnośnie przepisów prawnych. Złe wdrożenie może, w określonych przypadkach, osłabić oddziaływanie praw tworzonych przez dyrektywy z myślą o przedsiębiorcach oraz stwarzać sytuację, w której przepisy Wspólnoty i przepisy krajowe są ze sobą sprzeczne, skutkiem czego zasady Wspólnoty są wprowadzane w życie w sposób niewłaściwy. Taka sytuacja jest równie poważna, jak brak wdrożenia, ponieważ w praktyce przynosi takie same skutki. Dlatego też, bez względu na stosowaną metodę wdrażania przepisów zawartych w dyrektywach do przepisów krajowych, państwa członkowskie muszą wyeliminować wszelkie sprzeczności pomiędzy dawnymi przepisami krajowymi a zasadami i przepisami Wspólnoty tak, żeby przedsiębiorcy mogli interpretować i stosować te przepisy w poprawny sposób. Komisja apeluje też do państw członkowskich, żeby w miarę możliwości ramy prawne przepisów krajowych, do których wdrożono dyrektywy były bardziej wyraziste. Można to na przykład osiągnąć poprzez ograniczenie ilości odnośników do innych dokumentów oraz pogrupowanie tematyczne odpowiednich przepisów. Ułatwiłoby to znacznie stosowanie zasad przez podmioty dokonujące zakupów oraz zapewniłoby firmom zainteresowanym łatwiejszy dostęp do zamówień.
- 3.6. Komisja jest świadoma tego, że dokumenty Wspólnoty są zawile. Ich złożoność może wyjaśniać pewne trudności związane z ich wdrażaniem oraz stosowaniem. Należy pamiętać, że przyczyną tego jest złożoność problemów, które należy rozwiązać w celu realizacji wytyczonych zamierzeń. W trakcie wdrażania dyrektyw Komisja jest gotowa pomóc państwom członkowskim w zrozumieniu i uproszczeniu istniejących tekstów.
- 3.7. Według informacji posiadanych przez Komisję miały miejsce przypadki, kiedy przyjęcie pewnych środków wdrożeniowych, dla których sporządzono projekty na czas, uległo zwłoce bez wyraźnego powodu. W innych przypadkach państwa członkowskie odmówiły wdrożenia określonych przepisów prawa Wspólnoty. Komisja ma wątpliwości, czy takie sytuacje są uzasadnione i czy w końcu powinna ustalać inne ewentualne przyczyny zaistniałych sytuacji.
- 3.8. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich wydał orzeczenie w kilku sprawach dotyczących ochrony praw osób fizycznych zgodnie z przepisami prawa Wspólnoty w sytuacji, kiedy państwa członkowskie naruszyły zobowiązania, szczególnie w kwestii wdrażania dyrektyw do przepisów krajowych. W sprawie *Francovich*⁷ Trybunał określił zasadę odpowiedzialności państwa za szkody wyrządzone osobom fizycznym wskutek braku wdrożenia dyrektywy, przepisów nadających uprawnienia tym osobom nawet jeśli korzystanie z tych uprawnień nie daje bezpośrednich rezultatów. W *Brasseur du Pecheur-Factortame*⁸ Trybunał posunął się nawet dalej uznając, że w pewnych sytuacjach państwo może ponieść odpowiedzialność za szkody

spowodowane naruszeniem prawa Wspólnoty bez względu na organ państwowy, którego działanie lub zaniechanie działania spowodowały naruszenie tego prawa. Jest więc wielce prawdopodobne, że osoby fizyczne będą korzystać z tego precedensu w rozprawach przed sądami krajowymi w celu uzyskania odszkodowania za poniesione szkody łącznie z utratą korzyści, przez co skorzystają z ochrony gwarantowanej im przez ich prawa.

III. Prawo dotyczące zamówień publicznych musi być właściwie stosowane

- 3.9. Tak jak właściwe ramy prawne powinny istnieć w trakcie wdrażania dyrektyw do przepisów krajowych, tak istotne jest poprawne stosowanie tych zasad przez podmioty i władze zamawiające.
- 3.10. W trakcie realizowania zadania określonego w Artykule 155 Traktatu Wspólnoty Europejskiej o postępowaniu zgodnym z prawami Wspólnoty Komisja odkryła wiele przypadków, w których zasady stosowane przez podmioty zamawiające stwarzały wiele problemów. Poniżej pogrupowano niektóre z przypadków złego stosowania praw Wspólnoty.

A. Kwestie związane z niepoprawnym zastosowaniem dyrektyw

(a) Podstawowe definicje zawarte w dyrektywach

- 3.11. Pierwszy rodzaj problemów polega na właściwej interpretacji zakresu obejmującego różne pojęcia używane w dyrektywach. Na przykład w *Beentjes*⁹ Trybunał Sprawiedliwości zdefiniował bardziej precyzyjnie termin “podmiot zamawiający”, który jest używany w dyrektywach, kładąc nacisk na interpretację tego terminu w sensie funkcjonowania. Z doświadczenia wiadomo, jak trudno jest określić termin “podmiot zamawiający”, którego używa się w dyrektywach o użyteczności publicznej ponieważ odnosi się on zarówno do przedmiotowego charakteru podmiotów zamawiających, jak i do działań podejmowanych w jednym z sektorów użyteczności publicznej. Dyrektywa określa wiele szczególnych przypadków, w których instytucje dokonujące zakupów nie podlegają zasadom zawartym w dyrektywach, pomimo że mieszczą się w pojęciu podmiotu zamawiającego.
- 3.12. W kilku przypadkach trudnym okazało się precyzyjne określenie znaczenia terminu “umowa na zamówienie publiczne”. Dyrektywa definiuje umowę na zamówienie publiczne dość szeroko po to, żeby objąć zakresem zasad Wspólnoty wszystkie rodzaje umów zawieranych na piśmie pomiędzy podmiotem zamawiającym i firmą realizującą zamówienia. Pomimo że termin zdefiniowano w szerokim zakresie, istniały przypadki, że pewne instytucje zamawiające dokładały wszelkich starań, żeby uchylić się od obowiązku stosowania dyrektyw.
- 3.13. Podobne uwagi odnoszą się do innych pojęć używanych w dyrektywach, w szczególności takiego, jak “robota budowlana”, odnośnie którego pewne wskazówki zawarte są w samym tekście, ale który może być interpretowany

w różny sposób w zależności od konkretnego przypadku. Jeśli chodzi o inne terminy, takie jak “dostawca/wykonawca” albo “usługi”, Komisja dostrzegła, że niektórzy nabywcy próbują nadużywać elastyczności definicji tych terminów tak, że stosują dyrektywy sztucznie dzieląc różne rodzaje zamówień, które w rzeczywistości stanowią jedną całość.

- 3.14. Uogólnienie tych pojęć wynika z faktu, że muszą one być stosowane w różnych realiach poszczególnych państw oraz różnych systemach prawnych; prawodawca Wspólnoty musiał podołać problemom wynikającym z tej różnorodności. Należy więc położyć nacisk na właściwą i jednorodną interpretację pojęć zgodnie z intencjami prawodawcy i umożliwić realizację zamierzonych celów.

(b) Nadużywanie procedur negocjacyjnych

- 3.15. Drugim problemem jest wybór procedury udzielania zamówień, a konkretnie korzystanie z negocjacyjnych procedur. Według “tradycyjnych” dyrektyw o dostawach, robotach budowlanych i usługach, procedura negocjacyjna – w szczególności tam, gdzie nie publikuje się wcześniej ogłoszeń – jest wyjątkowym sposobem udzielania zamówienia i może być stosowana wyłącznie w szczególnych przypadkach. Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że (w *Commission v Italy*¹⁰) przepisy określające procedurę negocjacyjną muszą być interpretowane w sposób ścisły i że ciężar udowodnienia, iż nadzwyczajne okoliczności uzasadniają derogację spoczywa na osobie, która powołuje się na te okoliczności. Niemniej jednak ilość spraw dotyczących naruszeń procedury wniesionych przez Komisję i orzeczeń wydanych przez Trybunał świadczy o tym, że instytucje zamawiające korzystają z procedury częściej, niż powinny w świetle istniejących przepisów. Dotyczy to szczególnie przypadków, kiedy żąda się zastosowania radykalnych środków tam, gdzie nie są one potrzebne, tam gdzie nagła potrzeba jest podyktowana przez czynniki, za które władze te są odpowiedzialne lub przy mylnym założeniu, że istnieje tylko jeden dostawca/wykonawca, który jest w stanie wypełnić warunki zamówienia.

- 3.16. Tam, gdzie jest to dozwolone, procedura negocjacyjna wydaje się być skuteczniejsza pod względem ekonomicznym od tradycyjnego zaproszenia do składania ofert i dlatego wydaje się być racjonalną metodą redukcji kosztów ponoszonych przez nabywców z jednoczesną realizacją zamierzeń. Prawdą jest natomiast, że procedura ta nie przyczynia się do zwiększenia przejrzystości rynku.

(c) Niesatysfakcjonująca jakość ogłoszeń

- 3.17. Trzeci rodzaj problemów dotyczy ogłaszania zamówień. Niektóre detale określone we wzorcowych ogłoszeniach załączonych do dyrektyw nie są uwzględnione w wielu ogłoszeniach opublikowanych w Dzienniku Urzędowym. Kontrola opublikowanych ogłoszeń wykazała też, że obowiązek publikowania wstępnych informacji oraz Obwieszczeń o wyborze oferty jest powszechnie ignorowany.

3.18. Niemniej jednak przejrzystość, która jest podstawowym warunkiem otwarcia rynku zamówień publicznych wymaga, ażeby ogłoszenia o udzielanych zamówieniach były pełne. Niewłaściwe ogłoszenia o warunkach zamówień uniemożliwiają skuteczną konkurencję i czerpanie korzyści. Każdy rodzaj ogłoszenia określony w dyrektywach jest poparty konkretnymi argumentami. Celem wstępnych ogłoszeń informacyjnych (lub okresowych ogłoszeń informacyjnych w dyrektywach o użyteczności publicznej) jest umożliwienie firmom, a w szczególności MiŚP, wcześniejszego poznania wymagań nabywców odnośnie zamówień oraz podjęcie działań organizacyjnych tak, żeby mogły przedłożyć najkorzystniejszą ofertę. Celem zaproszenia do składania ofert jest przekazanie przedsiębiorcom informacji, która jest im potrzebna do podjęcia decyzji o przystąpieniu do przetargu i ewentualnego sposobu wzięcia w nim udziału. Informacje o udzieleniu zamówienia umożliwiają firmom, które wzięły udział w przetargu sprawdzenie, czy ich prawa nie zostały naruszone. Są też źródłem informacji, z której można skorzystać przy analizie trendów na rynku w poszczególnych sektorach.

(d) Nadużywanie procedur przyśpieszonych i ustalania zbyt krótkich terminów

3.19. Czwartym rodzajem trudności jest ustalanie zbyt krótkich terminów przy korzystaniu z procedur przyśpieszonych. Analiza zgłoszeń opublikowanych w Dodatku "S" do Dziennika Urzędowego stosownie do dyrektywy 92/50/EEC wykazała, że znaczna część zamówień jest udzielana według przyśpieszonej procedury. W konsekwencji, terminy przewidziane do składania wniosków o udział w przetargu oraz ofert uległy znacznemu skróceniu. Ponieważ terminy te skrócono odpowiednio do minimum 15 i 10 dni, trudno jest firmom z innych państw członkowskich złożyć ofertę odnośnie takich zamówień. W przeciwieństwie do dyrektywy o użyteczności publicznej, "tradycyjne" dyrektywy dopuszczają przyśpieszony tryb w odniesieniu do ograniczonych i negocjacyjnych procedur tylko w przypadkach nagłych. Innymi słowy, procedury przyśpieszone powinny być stosowane tylko w szczególnych wypadkach. W oparciu o posiadane informacje, można odnieść wrażenie, że podmioty zamawiające nie uznają powyższej zasady.

3.20. Podobnym, ale znacznie poważniejszym problemem jest sytuacja, w której podmioty zamawiające same ustalają terminy udziału w procesie udzielania zamówień, które są krótsze od terminów określonych w dyrektywach. Rzeczą oczywistą jest, że takie postępowanie, które otwarcie łamie stosowane zasady, ogranicza w znacznym stopniu lub nawet uniemożliwia prawdziwą konkurencję pomiędzy wszystkimi zainteresowanymi dostawcami/wykonawcami.

(e) Kryteria kwalifikacji i wyboru

3.21. Piąty problem dotyczy kryteriów stosowanych przez podmioty zamawiające zgodnie z procedurą udzielania zamówień, kiedy sprawdza się, czy oferenci są odpowiedni (kryteria kwalifikacji) i podczas udzielania zamówień (kryteria wyboru).

3.22. W wielu przypadkach Komisja zakwestionowała, a Trybunał Sprawiedliwości uznał za niezgodną z prawami Wspólnoty (*Transporoute*¹¹), praktykę przyjętą

przez niektóre podmioty zamawiające, polegającą na określaniu kryteriów możliwości technicznych kandydatów różniących się od tych, które są wymienione w dyrektywach. Stwierdzono też, że odpowiedniość kandydatów była w kilku przypadkach sprawdzana na podstawie klauzuli, których nie można uważać za kryteria kwalifikacji

- 3.23. Chociaż Trybunał jasno sprecyzował, że kwalifikacja oferty i udzielenie zamówienia to dwie osobne fazy w procedurze i w związku z tym nie należy mieszać zasad i kryteriów zawartych w tych fazach (*Beentjes*¹²), doświadczenie mówi, że wiele podmiotów zamawiających bierze pod uwagę kryteria kwalifikacji przy udzielaniu zamówień. W wielu przypadkach prowadzi to do udzielenia zamówienia nie na podstawie najlepszej oferty, ale udzielenia go kandydatowi, który posiada największe doświadczenie lub najlepszą pozycję finansową. Podobne problemy pojawiają się, kiedy zamawiający stosujący się do krajowych przepisów, które są rozbieżne z prawem Wspólnoty, kierują się kryteriami opartymi na czynnikach, których nie uwzględnia się w dyrektywach, co sprawia, że są one nie do przyjęcia. Przypadki, w których kryteria wyboru opiera się na swobodnie interpretowanych uwarunkowaniach regionalnych, społecznych lub środowiskowych doskonale ilustrują ten problem¹³.

B. Kwestie związane z sytuacjami nie objętymi dyrektywami

- 3.24. Prawo Wspólnoty dotyczące zamówień publicznych opiera się na zbiorze zasad i reguł, z których najważniejszymi są: niedyskryminowanie, równe traktowanie, przejrzystość oraz wzajemne uznawanie. Jak podkreślił Trybunał (*Commissions v Italy*¹⁴), dyrektywy stworzono po to, żeby zapewnić skuteczną realizację tych zasad, ale jest oczywiste, że z uwagi na ich charakter, reguły te muszą być stosowane we wszystkich sytuacjach, w których sporządza się kontrakt na zamówienia publiczne oraz im podobne, których nie wyszczególnia się w dyrektywach. Kilka sytuacji mających zasadnicze znaczenie zostało przykładowo opisanych poniżej.

(a) Koncesje i inne podobne zamówienia

- 3.25. Żeby budować i/lub zarządzać wielkimi infrastrukturami, podobnie jak korzystać z określonych usług, podmioty zamawiające coraz częściej stosują określone mechanizmy prawne takie, jak koncesje i podobne korzystają z innych szczególnych lub wyłącznych uprawnień. W wielu przypadkach jest to podyktowane ograniczeniami budżetowymi, którym podmioty zamawiające podlegają. Odpowiada to też ich wyobrażeniom o zapewnieniu lepszego zarządzania usługami. Wiele przedsięwzięć związanych z Sieciami Transeuropejskimi to ilustruje¹⁵. Wiele zażaleń skierowanych do Komisji dotyczy koncesji i podobnych zamówień lub udzielania szczególnych lub wyłącznych uprawnień.
- 3.26 Podmioty zamawiające najwyraźniej uważają, że prawo Wspólnoty nie odnosi się do udzielania zamówień i w wielu przypadkach nie wdrażają środków mających na celu zapewnienie przejrzystości i wspierania otwartej konkurencji. Przeciwnie, w wyżej opisanej sytuacji podmioty zamawiające są zobowiązane do przestrzegania postanowień Traktatu o Unii Europejskiej,

w szczególności zasad dotyczących wolnego przepływu towarów i usług oraz podstawowych reguł, takich jak niedyskryminowanie, równe traktowanie, przejrzystość i wzajemne uznanie. Ponadto, zgodnie z dyrektywą dotycząca robót, państwa członkowskie są także zobowiązane do przestrzegania zasad o ogłoszeniach w trakcie przyznawania koncesji na wykonanie robót. Według Komisji ten brak poszanowania fundamentalnych zasad Traktatu utrudnia funkcjonowanie rynku wewnętrznego, ponieważ uniemożliwia wprowadzenie na rynek zamówień mających kluczowe znaczenie dla interesów państw.

- 3.27. W dalszym etapie, z myślą o zwiększeniu konkurencji przy udzielaniu zamówień, należy przyjąć konkurencyjne zasady proceduralne udzielania zamówień i wyłącznych uprawnień w celu świadczenia usług za pośrednictwem systemu koncesji. Celem wprowadzenia tych zasad byłoby zwiększenie dostępu prywatnych przedsiębiorców do zamówień na usługi publiczne oraz wpojenie dzisiejszym przedsiębiorcom zasad kultury biznesu stworzonych z myślą o użytkownikach, z jednoczesnym przydzielaniem wyłącznych uprawnień, jeśli są one niezbędne przy świadczeniu usługi w ogólnie rozumianym interesie ekonomicznym. Takie podejście umożliwiłoby państwom członkowskim wybór dostawców usług, którzy świadczą te usługi w najskuteczniejszy sposób zarówno w sensie oszczędności kosztów, jak i jakości usług, co nie jest bez znaczenia dla obywateli państw. W odniesieniu do krajowych usług transportowych Komisja przedstawiła już swoje podejście do wyżej wspomnianej kwestii w Zielonej Księdze zatytułowanej "Sieć Obywateli"¹⁶.

(b) Zamówienia publiczne poza zakresem dyrektyw

- 3.28. Procedury określone w dyrektywach Wspólnoty są stosowane wyłącznie w odniesieniu do zamówień, których wartość szacunkowa przekracza określony próg. Niektóre podmioty zamawiające uważają, że w przypadku zamówień poniżej tego progu nie stosuje się żadnych przepisów Wspólnoty. Skutkiem tego są przypadki udzielania zamówień bez przetargu. Takie kontrakty mają często duże znaczenie, szczególnie dla małych i dużych przedsiębiorstw. Tak jak w przypadku przydzielania koncesji lub innych podobnych uprawnień, zamówienia te muszą być udzielane zgodnie z postanowieniami Traktatu UE odnośnie wolnego przepływu towarów i usług oraz fundamentalnymi zasadami niedyskryminowania, równego traktowania oraz przejrzystości.

(c) Zmiany w zasadach w trakcie realizacji pojedynczych postępowań

- 3.29. W kilku przypadkach, zgłoszonych Komisji, podczas udzielania zamówień publicznych, których wartość przekraczała próg określony w dyrektywach, podmioty zamawiające postępowały lub podejmowały decyzje w sposób niezgodny z prawem Wspólnoty. Przykładem takiej praktyki jest wprowadzenie istotnych zmian w specyfikacji w trakcie realizacji postępowania. Jeden z podmiotów zamawiających zmienił miejsce wykonania robót w toku realizacji procedury udzielania zamówień. W innym przypadku zamawiający anulował znaczną część robót, które były wstępnie zaplanowane. Jeszcze inny przypadek dotyczył zmian warunków finansowych. Komisja orzekła, że wszystkie te zmiany były niezwykle istotne

i dlatego tocząca się procedura powinna zostać unieważniona i zastąpiona nową, rozpoczynającą się od opublikowania nowego ogłoszenia o zamówieniu. W kilku przypadkach stwierdzono problem innej natury, a mianowicie negocjacje z jednym lub więcej niż jednym kandydatem w przypadku procedury otwartej lub ograniczonej. Komisja orzekła, że jest to sprzeczne z zasadą równego traktowania. Interpretacja ta została potwierdzona decyzją Trybunału Sprawiedliwości¹⁷. To samo odnosi się do koncesji i zamówień poniżej określonego progu, nawet jeśli kwestie te nie są regulowane dyrektywami, to jednak podlegają ogólnym zasadom prawa Wspólnoty.

C. Wstępne wnioski

- 3.30. Poniższe przykłady ilustrują, fakt, iż w ramie prawnej Wspólnoty stosowanej w państwach członkowskich nadal brakuje jasności. Wydaje się, że istnieje potrzeba dalszego wyjaśniania stosowanych zasad. Komisja uważa, że nadszedł czas, żeby wyjaśnić niektóre z punktów przytoczonych wcześniej albo za pośrednictwem środków wyjaśniających, albo przy pomocy wytycznych lub nawet innych stosownych środków czy też nowych zasad.
- 3.31. To jednak nie wystarcza, ponieważ wysiłki zmierzające do zapewnienia zgodności i poprawności wdrożenia dyrektyw do przepisów krajowych spełzłyby na niczym, gdyby dyrektywy nie miały zastosowania. Komisja jest gotowa aktywnie rozwiązywać te problemy. Pozostały materiał, w szczególności ten rozdział i rozdziały kolejne przedstawiają kilka opcji sugerujących, jak skutecznie stosować zasady dotyczące zamówień publicznych. Istotne jest, żeby Komisja poznała opinie danych sektorów na temat skuteczności proponowanych rozwiązań. Jest też otwarta na wszelkie propozycje z ich strony.

IV. Kontrola stosowania prawa o zamówieniach publicznych

- 3.32. Dla rozwiązania problemów powstałych w związku z wdrożeniem i stosowaniem prawa Wspólnoty, a tym samym osiągnięcia zamierzonego celu, konieczne jest aby wszystkie podmioty zainteresowane odegrały swoją rolę i wykazały inicjatywę poczynając od systemów kontroli postępowania instytucji i podmiotów zamawiających, a następnie podjęły szybkie działania zmierzające do przywrócenia zgodności z obowiązującymi normami prawnymi. Takie systemy i uprawnienia istnieją już zarówno we Wspólnocie jak i w poszczególnych państwach, ale powinny być wzmocnione.
- 3.33. Zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja Europejska muszą podołać swoim obowiązkom. Państwa członkowskie muszą zagwarantować wypełnianie zobowiązań wynikających z ustawodawstwa Wspólnoty, między innymi poprzez zastosowanie odpowiednich systemów kontroli i sankcji (kar), które sprawdzają się w praktyce i są skutecznymi środkami prewencyjnymi (Artykuł 5 Traktatu UE). Komisja, ze swojej strony, jest zobowiązana na mocy Artykułu 155 Traktatu UE do zagwarantowania poszanowania wspomnianych zobowiązań przez państwa członkowskie, uwzględniając nie tylko literę

prawa, ale również cele ustawodawstwa. Środki egzekwowania muszą się przyczynić do poprawienia zgodności działań z przepisami i wzbudzić wśród dostawców/wykonawców ufność w skuteczność funkcjonowania systemu.

A. Dyrektywy o środkach odwoławczych

- 3.34. Jest rzeczą oczywistą, że reakcja dostawców to najszybsza i najlepsza metoda zapewnienia, że podmioty zamawiające przeprowadzają otwarty i opierający się na zasadach konkurencyjności przetarg. Uczestnicy postępowania mają najlepszą pozycję, dzięki której mogą sprawdzić, czy zasady dotyczące zamówień są przestrzegane i w razie konieczności mogą szybko zwrócić uwagę zamawiającym na nadużycia, jakich się dopuścili. Pewne nadużycia mogą być niezwłocznie korygowane, skoro tylko podmiot zamawiający sobie to uświadomi. Jeśli tego nie uczyni, formalne środki prawne mogą być zastosowane łącznie z tak radykalnym posunięciem, jak wniesienie powództwa do sądu.
- 3.35. Po wdrożeniu dyrektyw o środkach odwoławczych przedsiębiorcy prowadzący działalność w każdym z państw członkowskich mają możliwość wnoszenia zażalenia do sądu lub trybunału w danym państwie (lub organu, którego decyzje mają moc prawną) w związku z naruszeniem zasad określonych w dyrektywach przez podmioty zamawiające. Dyrektywy o środkach odwoławczych wymagają, żeby dane organy miały prawo stosowania pewnych środków (na przykład, przez zawieszenie postępowania) tak, żeby umożliwić wydanie orzeczenia o zgodności procedur z zasadami i tam, gdzie jest to stosowne uchylić lub doprowadzić do uchylenia decyzji podjętych wbrew prawu, zażądać usunięcia niesprawiedliwych warunków stanowiących naruszenie przetargu oraz zrekompensować szkody. Zakres środków prawnych, którymi dysponują dostawcy powinien skutecznie chronić prawa firm przystępujących do przetargu.
- 3.36. Dostawcom należy udostępnić wszelkie informacje dotyczące ich praw wynikających z dyrektyw o środkach prawnych odnośnie procedur występujących w pozostałych państwach członkowskich. Komisja opublikuje zbiór wskazówek z myślą o przedsiębiorcach, w którym zawarte będą informacje o działaniach, które należy podjąć w razie wystąpienia ewentualnych naruszeń w pozostałych państwach członkowskich, łącznie z wykorzystaniem dostępnych procedur, a także informacje, jak należy je stosować oraz o przysługujących prawach do odszkodowania. Należy też wspomnieć o możliwościach, jakie stwarza prawo precedensowe Trybunału Sprawiedliwości odnośnie przypadków, w których osoby fizyczne poniosły szkody w wyniku naruszenia prawa Wspólnoty przez państwa członkowskie.

B. Stosowne sankcje

- 3.37. Przy tworzeniu ramy prawnej dla zamówień publicznych składanych przez władze krajowe istotnym elementem jest wprowadzenie odpowiednich sankcji. W informacji skierowanej do Parlamentu Europejskiego, dotyczącej roli, jaką odgrywają sankcje¹⁸, Komisja określiła obszar zamówień publicznych jako najbardziej newralgiczny sektor, gdzie ewentualność wprowadzenia jednolitego systemu kar mogłaby być brana pod uwagę przy

zachowaniu nienaruszalności prawa i gdzie rozbieżności pomiędzy sankcjami nakładanymi w różnych państwach członkowskich za naruszenie prawa Wspólnoty mogłyby ograniczyć skuteczność tej polityki. Rada, ze swojej strony, w Uchwale z dnia 29 czerwca 1995 roku dotyczącej sankcji karnych w prawie Wspólnoty¹⁹ również uznała powyższą kwestię za ważną. Zachęciło to Komisję do zapewnienia skutecznego wdrożenia ustawodawstwa Wspólnoty łącznie z systemem sankcji. W razie konieczności objęłoby to też przyszłe propozycje Komisji dotyczące sankcji. Co więcej, poproszono państwa członkowskie o wsparcie działań Komisji w tym obszarze.

- 3.38. Komisja obawia się, że w praktyce stosowanie dyrektyw o środkach prawnych może być różne w zależności od państwa członkowskiego, a czasem różnice te mogą się pojawić w obrębie jednego państwa. Komisja zdaje sobie sprawę z tego, że istnieją też różnice pomiędzy państwami, zwłaszcza odnośnie wymagań, które muszą być spełnione przez osobę wnoszącą roszczenie, dotyczące konieczności udowodnienia naruszenia przepisów w celu uzyskania odszkodowania. Występują też różnice w wysokościach odszkodowania. W niektórych przypadkach sądy i trybunały zasądają odszkodowanie na symboliczną kwotę, kiedy indziej poszkodowani otrzymują tylko zwrot kosztów związanych ze złożeniem oferty (koszty te mogą być znaczne, ale w żadnym razie nie stanowią pełnej rekompensaty straty wynikłej z utraty zamówienia. Komisja zaprasza państwa członkowskie oraz strony zainteresowane do wyrażania opinii na temat skuteczności obecnych środków odwoławczych w państwach członkowskich oraz na temat wszelkich innych rozbieżności, które mogą się pojawić pomiędzy stosowanymi sankcjami. Poza obowiązkiem wypłacenia odszkodowania za poniesione szkody Komisja wdzięczna będzie za opinie na temat zasądzania odszkodowań na usunięcie szkód w kwocie przekraczającej wartość rzeczywiście poniesionej szkody. .

C. Zażalenia

(a) W skali Wspólnoty

- 3.39. Komisja jako strażnik Traktatu bada wszelkie zażalenia, które są do niej składane przez firmy przeświadczone o tym, że zostały pokrzywdzone i próbuje znaleźć rozwiązanie. Wiele takich przypadków zostało rozstrzygniętych przez Komisję bez ingerencji Trybunału Sprawiedliwości. Niemniej jednak kiedy Komisja uzna, że musi zrealizować roszczenie, wówczas okazuje się, że procedura o naruszeniu postanowień zawarta w Artykule 169 Traktatu UE nie jest w stanie zapewnić szybkiego i skutecznego zadośćuczynienia. Podczas gdy Komisja stara się skrócić wewnętrzne procedury, wielofazowa procedura prowadząca do ostatecznego orzeczenia Trybunału (wszczęcie, pierwsza instancja, oficjalne powiadomienie kompetentnych władz państw członkowskich, wydanie uzasadnionej opinii) może przeciągać się do trzech lat, a w niektórych przypadkach nawet dłużej. Zdarza się to szczególnie wtedy, kiedy informacja nie jest przekazana na czas. Przy zamówieniach publicznych taka zwłoka może być jednoznaczna z brakiem skuteczności procedury.

- 3.40. Podobnie jak w opinii przedstawionej na Miedzyrządowej Konferencji o "Wzmocnieniu unii politycznej i przygotowaniach do poszerzenia", Komisja jest zdania, że środki używane do zapewnienia stosowania prawa Wspólnoty powinny być skuteczniejsze, szczególnie w kwestii rynku wewnętrznego. Komisja uważa też, że rola Trybunału Sprawiedliwości powinna być zwiększona, szczególnie w odniesieniu do przestrzegania jego orzeczeń.
- 3.41. Niektórzy komentatorzy wskazują na wiele sposobów osiągnięcia zamierzonych celów. Jeden z nich to większe uprawnienia kontrolne, ponieważ te, które Komisja posiada w chwili obecnej są mało skuteczne i spowalniają działanie w obszarze zamówień publicznych. System opierający się na Rozporządzeniu (EEC) Nr 17/62 dotyczącym konkurencyjności stanowi dobry przykład wspomnianego podejścia. Podobnie niektórzy obserwatorzy rozpatrywali sprawę poszerzenia procedur nadzoru i środków nadanych przez Ustawę (Euratom, UE) 2185/96²⁰ do ochrony interesów finansowych Wspólnot Europejskich w odniesieniu do zamówień publicznych. Wspomniane przepisy są w istocie stosowane przy udzielaniu zamówień publicznych finansowanych przez Wspólnotę, na przykład w przypadku Sieci Transeuropejskich (TEN) – Fundusze Strukturalny i Spójności lub zamówień udzielanych państwom trzecim (patrz: rozdział 5).

(b) W skali danego kraju

- 3.42. Komisja nie dysponuje ani środkami, ani informacjami, żeby ustalić i zaradzić każdemu przypadkowi naruszenia zasad Wspólnoty w Unii Europejskiej. Z praktycznego punktu widzenia większość indywidualnych problemów przedsiębiorców powinna być rozwiązywana w skali danego państwa. Niemniej jednak oczywiste jest, że Komisja nie zawaha się interweniować tam, gdzie jest to wskazane w celu zapewnienia nienaruszalności prawa o zamówieniach publicznych we Wspólnocie. Komisja podkreśla swoją determinację w odgrywaniu zasadniczej roli przy wprowadzaniu przepisów w życie, szczególnie w przypadkach, gdzie istotne interesy ekonomiczne i/lub kwestie prawne są przedmiotem sprawy.
- 3.43. Niektóre z państw członkowskich doceniły fakt, że Komisja zamierza wpłynąć na pełne i skuteczne stosowanie zasad dotyczących publicznych zamówień w skali danego kraju. Szwecja na przykład powierzyła nadzór nad władzami zamawiającymi organowi niezależnemu. Z doświadczenia wiemy, że istnienie takiej instytucji nie tylko zmniejsza obciążenie krajowych sądów i trybunałów oraz instytucji Wspólnoty, ale także ogranicza okoliczności, z jakich te zażalenia wynikają. Mając na uwadze skuteczniejszą kontrolę sposobu stosowania zasad w skali kraju, warto by było stworzyć podobne instytucje w pozostałych państwach członkowskich.
- 3.44. W celu zapewnienia skuteczności (oraz uznania autorytetu) instytucja taka powinna być prawdziwie niezależna oraz posiadać uprawnienia pozwalające jej na wymuszenie korekty działań proceduralnych na zamawiających podmiotach. Niemniej jednak kryterium oceny ewentualnego działania nie powinna być korekta sama w sobie, ale osiągnięcie lepszych wyników. Takie instytucje mogłyby odgrywać zasadniczą rolę w procesie ulepszania systemów zamówień: mogłyby udzielać pożytecznych porad podmiotom

zamawiającym, sprawdzać zamówienia w praktyce, tak żeby promować efektywność i upewnić się, że wymagania dotyczące sporządzania raportów są spełniane przez państwa członkowskie, co pozwoli Komisji posiadać wszelkie niezbędne dane statystyczne. Co więcej, regularna wymiana informacji pomiędzy podobnymi instytucjami mogłaby być użyteczna. W ten sposób można by stworzyć stałą sieć administracyjną obejmującą wszystkie państwa członkowskie. Ustanowienie instytucji tego rodzaju nie może podważyć podziału uprawnień pomiędzy Komisją, czyli strażnikiem Traktatu i sądami krajowymi, które są odpowiedzialne między innymi za ochronę praw firm. Wszelkie spory wynikłe pomiędzy Komisją a tymi władzami musiałyby być rozstrzygane przez Trybunał Sprawiedliwości, który według Artykułu 164 Traktatu UE zapewnia jednoznaczną interpretację i właściwe stosowanie prawa Wspólnoty.

- 3.45. Komisja zachęca państwa członkowskie do rozważenia stworzenia lub ustanowienia takiej niezależnej instytucji. Komisja jest przekonana, że w pewnych przypadkach istniejące już organy mogłyby być wykorzystane w tym celu. Funkcje takiej instytucji mogłyby pełnić niektóre z krajowych sądów audytorskich państw członkowskich lub instytucje o zbliżonym zakresie uprawnień w sposób autentycznie i niepodważalnie niezależny. Komisja zwróci szczególną uwagę na reakcje ze strony wszystkich zainteresowanych stron w związku z koncepcją krajowego niezależnego organu dla zamówień publicznych. Zachęca się państwa członkowskie do przeprowadzenia przedsięwzięcia, mającego na celu ustalenie stopnia, w jakim można zastosować wspomnianą koncepcję.

D. Inne metody rozstrzygania sporów

(a) Atestacja

- 3.46. Spośród środków stosowanych w celu skuteczniejszego stosowania zasad, Komisja uważa, że trzeba lepiej wykorzystywać procedury atestacji i koncyliacji, które ustanowiono według Środków Odwoławczych Prawnych dla Dyrektywy o Użyteczności Publicznej, ale których do tej pory jeszcze nie wykorzystywano.
- 3.47. Podmioty zamawiające, które najlepiej zamawiają i ustalają najtrafniejsze procedury, wewnątrznie mają największą szansę na czerpanie maksymalnych korzyści z zasad dotyczących zamówień publicznych obecnie stosowanych we Wspólnocie. Właśnie w tym celu Środki Odwoławcze dla Dyrektywy o Użyteczności Publicznej zostały użyte do stworzenia procedury atestacji, według której podmioty zamawiające mogą być poddane indywidualnej atestacji procedur zamówieniowych, co pozwala sprawdzić, czy owe procedury odpowiadają dyrektywom i czy pozwalają na racjonalne wykorzystanie pieniędzy będących własnością publiczną. Taka atestacja, na wzór audytu finansowego, jest wykonywana przez niezależny organ kompetentny i posiadający uprawnienia do wykonywania takiej czynności. Brak jest przepisu, który da się przyrównać do Dyrektyw o Środkach Odwoławczych stosowanych w "tradycyjnych" sektorach.

- 3.48. Żeby uzyskać świadectwo właściwego udzielania zamówień, podmioty zamawiające muszą przedstawić procedury, które sprawdzają się na bazie zdobytego doświadczenia i są zgodne z zasadami. Podczas gdy analiza zapisów dotyczących zamówień w przeszłości nie daje pełnej gwarancji odnośnie przyszłych zamówień, to jednak podmiot zamawiający nabiera pewności, że procedury są właściwe. Publikacja atestacji w Dzienniku Urzędowym pozwoli potencjalnemu dostawcy uwierzyć, że warto jest wziąć udział w przetargu, ponieważ atestowany podmiot posiada poświadczony zapis o otwartych i konkurencyjnych zamówieniach. Przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, które spełniają i akceptują normy mogłyby wybierać spośród szerszego grona dostawców oraz bardziej konkurencyjnych ofert i w ten sposób dobrze wykorzystywać środki finansowe.
- 3.49. Zgodnie z mandatem udzielonym przez Komisję Europejskim Organom Normalizacyjnym CEN i CENELEC europejska norma dla atestacji została przyjęta w czerwcu 1995 roku²¹. Państwa członkowskie muszą teraz podjąć działania zmierzające do ustanowienia osób poświadczających i mogą wtedy przystąpić do realizacji. Komisja chętnie pozna przedsiębiorstwa użyteczności publicznej, które są zainteresowane atestacją. Co więcej, z punktu widzenia korzyści wynikających z procedur atestacyjnych Komisja jest przekonana, że podobne ustalenia mogłyby objąć swoim zakresem podmioty zamawiające poza sektorami użyteczności publicznej oraz spodziewa się przeprowadzenia dyskusji na wyżej wymieniony temat. Zamiarem Komisji jest w pierwszym rzędzie zastosowanie ustaleń odnośnie atestacji względem podmiotów zamawiających udzielających zamówień z funduszy Wspólnoty (patrz: rozdział 5 poniżej).

(b) Koncyliacja

- 3.50. Polubowne rozstrzygnięcie sporów jest zawsze pożądane. W tej kwestii, Środki Odwoławcze dla Dyrektywy o Użyteczności Publicznej stanowią zbiór przepisów procedury "pojednawczej" stosowanych, jeśli zarówno dostawcy/wykonawcy, jak i podmioty zamawiające zgodzą się na rozstrzygnięcie sporów między nimi, odnośnie właściwego stosowania prawa Wspólnoty, przy udziale niezależnych rozjemców. Niemniej jednak na przestrzeni trzech ostatnich lat procedury te nie były szeroko stosowane. Mogło to być częściowo spowodowane niedoinformowaniem dostawców/wykonawców i podmiotów zamawiających o zasadach stosowania procedury. Komisja oczekuje dyskusji z udziałem państw członkowskich, doświadczonych rozjemców oraz przedstawicieli biznesu na temat udoskonalenia procedury concyliacyjnej, zapewnienia lepszego do niej dostępu oraz jej zdolności operacyjnej.

V. Pytania

1. Jakie jest Wasze zdanie na temat skuteczności wdrożenia dyrektyw w państwach członkowskich? Jakże, według Was, istnieją przyczyny trudności napotkanych w tym obszarze?
2. Czy zgadzacie się z przedstawioną listą problemów związanych ze stosowaniem ustawodawstwa Wspólnoty? Czy należy zwrócić uwagę na rodzaje błędów pojawiających się przy stosowaniu dyrektyw? Czy istnieją inne przyczyny problemów niż te wymienione w tekście tego rozdziału?
3. Jakie są Waszym zdaniem punkty, w których komunikaty wyjaśniające lub wytyczne mogą się okazać przydatne przy wyjaśnianiu i naświetlaniu stosowanych zasad?
4. Na ile skuteczne są środki odwoławcze stosowane w państwach członkowskich? Czy znaleźliście rozbieżności pomiędzy środkami odwoławczymi a stosowanymi sankcjami w oraz pomiędzy państwami członkowskimi, które mają wpływ na sprawne funkcjonowanie rynku wewnętrznego w tym obszarze działalności? Jeśli tak, to czy należy podjąć jakies działania?
5. Czy zadośćuczynienie kwocie przekraczającej wysokość poniesionych szkód jest wskazane?
6. Czy uważacie, że w celu zwiększenia skuteczności i szybkości kontroli zgodności z prawem Wspólnoty Komisja powinna posiadać większe uprawnienia kontrolne niż ma obecnie na mocy Rozporządzenia Nr 17/ 62 o konkurencji?
7. Czy założenie niezależnych organów nadzoru w każdym z państw członkowskich mogłoby udoskonalić systemy zamówień oraz pomóc w skuteczniejszym wprowadzaniu zasad w życie? Czy Komisja powinna stworzyć systemy współpracy w obrębie Wspólnoty pomiędzy niezależnymi władzami promującymi ideę jednolitego stosowania zasad dotyczących udzielania zamówień publicznych oraz swobodniejszego dostępu wszystkich do zamówień publicznych?
8. Czy zgadzacie się, że atestacja powinna być propagowana jako skuteczny środek dla procedur dotyczących zamówień publicznych? Czy atestacja powinna objąć także podmioty zamawiające poza sektorem przedsiębiorstw użyteczności publicznej? Jeśli tak, to w jaki sposób tego dokonać (czy powinno się to odbywać na zasadach dobrowolności)?
9. Jakie jest Wasze zdanie na temat przyczyn niekorzystania do tej pory z procedury koncyliacyjnej określonej w Środkach Odwoławczych dla dyrektywy dotyczącej Użyteczności Publicznej?

4. ULEPSZENIE DOSTĘPU DO ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH KONTROLA, INFORMACJA, SZKOLENIA, ELEKTRONICZNY PRZETARG

Skoro rama prawna została już stworzona, podmioty zamawiające i dostawcy/wykonawcy muszą korzystać ze stwarzanych im możliwości i maksymalizować zyski. Poprzez kontrolę należy zbierać informacje na temat oceny wpływu przepisów Unii na gospodarkę oraz umożliwić dostawcom/wykonawcom analizę zapotrzebowania na zamówienia publiczne w całej Unii. Kontrola jest też niezbędna, żeby umożliwić Komisji ciągłe sprawdzenie, czy zasady są stosowane. Informacja oraz szkolenia mogą się przyczynić do realizowania zamówień publicznych przy optymalnym wykorzystaniu środków pieniężnych. Niemniej jednak wiele podmiotów zamawiających wydaje się nie znać szczegółów ich zobowiązań prawnych; dostawcy/wykonawcy, a w szczególności MiŚP, często wydają się być nieświadomi możliwości, jakie stwarza im rynek. Właśnie w tym celu niezbędne są szkolenia i przekaz informacji. Szkolenie pozwala dostosować stary sposób myślenia do nowych realiów oraz promuje kulturę opierającą się na przejrzystości rynku oraz otwartym wyborze dostawców/wykonawców przy zachowaniu najwyższych norm handlowych. Informacja to siła napędowa skutecznego systemu zamówień publicznych. Poprzez poprawę jakości informacji zarówno dostawcy/wykonawcy, jak i podmioty zamawiające będą miały łatwiejszy dostęp do możliwości, jakie stwarza im rynek. Patrząc w przyszłość, elektroniczny przetarg będzie odgrywać kluczową rolę w zwiększaniu przejrzystości oraz dostępu do zamówień publicznych.

I. Kontrola zamówień publicznych

4.1. Nadzorowi nad właściwym stosowaniem istniejących przepisów musi towarzyszyć stała kontrola zamówień publicznych. Pełne zrozumienie realiów ekonomicznych stanowiących podstawę do udzielenia zamówienia jest niezbędne. Względnie jednolite regulacje UE obejmują coraz bardziej zróżnicowane zamówienia. Szczególnie zamówienia na usługi zaspokajające poszczególne potrzeby muszą zostać sprawdzone, ponieważ dopiero od niedawna stosuje się względem nich zasady Wspólnoty. Taka kontrola może na przykład obejmować regularne zbieranie informacji na temat kategoryzowania zamówień zgodnie z Aneksami IA i IB do dyrektywy 92/50/EEC oraz postępowania instytucji zamawiających w tym obszarze. W celu sprawdzenia wpływu regulacji dotyczących zamówień publicznych w Unii na gospodarkę trzeba przeanalizować stopień konkurencyjności oraz ceny płacone przez podmioty zamawiające. Niezbędne jest też dobre zrozumienie wielkości i struktury zapotrzebowania oraz poznanie potrzeb dostawców/

wykonawców. Na tej podstawie będzie możliwe określenie stopnia, w jakim obecny system zaspokaja potrzeby podmiotów zamawiających i przedsiębiorców.

- 4.2. Komisja zamierza nakreślić ramy pozwalające sprawdzić ekonomiczny wpływ zamówień publicznych, natomiast w chwili obecnej bada sposoby optymalizacji wykorzystania danych zaczerpniętych z różnych źródeł (TED, EUROSTAT). Takie sprawdzenie powinno ewentualnie umożliwić określenie wskaźnika cenowego dla reprezentatywnej grupy towarów nabywanych przez podmioty zamawiające zgodnie z zasadami Wspólnoty. Jak już wcześniej wspomniano, tylko wybór najlepszego i najbardziej konkurencyjnego dostawcy przez podmioty zamawiające zapewni ludności usługi o najwyższej jakości.
- 4.3. Komisja potwierdza, że nadal będzie dbać o przestrzeganie dyrektyw Wspólnoty w codziennej działalności według reguł zawartych w Traktacie. Kontrola gospodarcza powinna także umożliwić analizę konkretnych sektorów zamówieniowych we wszystkich państwach członkowskich. Na tej podstawie, Komisja będzie w stanie systematycznie rozpoznawać problemy pojawiające się w różnych obszarach działalności oraz spełniać rolę organu nadzorującego w sposób bardziej konsekwentny, niż po prostu podejmować działania w odpowiedzi na indywidualne zażalenia. Bazy danych łącznie z TED są cennymi narzędziami do zbierania, analizowania i rozpowszechniania informacji oraz sprawdzania zgodności z prawem. System okresowych kontroli mających na celu rozpoznanie przypadków, kiedy oferty nie są publikowane także został stworzony. Niemniej jednak Komisja nie jest w stanie skontrolować szczegółowo tak ogromnej ilości transakcji dotyczących zamówień publicznych (podobnie jak wszystkich podmiotów zamawiających). Odnosi się to szczególnie do kwestii ustalania, czy podmioty publiczne publikują informacje o wszystkich odnośnych ofertach. Na tym tle Komisja chciałaby się zapoznać z sugestiami dotyczącymi poprawy kontroli procedur udzielania zamówień publicznych zarówno w skali danego kraju, jak i całej Wspólnoty. Komisja chciałaby też zapoznać się z opinią Państw na temat Europejskiego Obserwatorium. Wspomniane Obserwatorium zostało stworzone w ramach Komitetu Doradczego dla Zamówień Publicznych i zadaniem jego jest sprawdzanie stosowania zasad dotyczących zamówień publicznych przez podmioty zamawiające państw członkowskich. Niemniej jednak do tej pory wspomniana instytucja nie jest w pełni zdolna do działania, pomijając fakt, że nie istnieją plany przekształcenia jej w departament pomocy technicznej lub agencję. W tym kontekście warto by też było wykorzystać procedurę wzajemnej.

II. Informacja

- 4.4. Informacja dotycząca nie tylko ramy prawnej oraz danych dostępnych na temat zamówień, ale również zauważonych nieprawidłowości oraz przypadków niewłaściwego funkcjonowania jest niezbędna w celu zapewnienia optymalnej skuteczności oraz uczciwego wykorzystania pieniędzy przeznaczonych na zamówienia publiczne.

(a) Bardziej czytelne ramy prawne

- 4.5. Lepsza przejrzystość oraz rozpowszechnianie informacji są istotne w dążeniach do poprawy funkcjonowania instytucji zamówień publicznych. Komisja podjęła już kroki zmierzające do poprawy jakości i zwiększenia ilości informacji o prawach dostawców/wykonawców i zobowiązaniach władz zamawiających, wynikających z zasad UE. Chociaż wszystkie dyrektywy UE dotyczące zamówień publicznych połączono w jedną całość i opublikowano w jednym tomie, to zasady byłyby bardziej zrozumiałe, gdyby każda dyrektywa obejmowała wszystkie przepisy stosowane w odniesieniu do zamówień publicznych w danym sektorze. Dla zamówień na dostawy, roboty budowlane oraz zamówień dla sektora przedsiębiorstw użyteczności publicznej (woda, energia, transport i telekomunikacja) Rada przyjęła dyrektywy 93/36/EEC, 93/37/EEC oraz 93/38/EEC, co doprowadziło do ich formalnego skonsolidowania. Niemniej jednak taka formalna konsolidacja nie jest wykonalna w przypadku, gdy dyrektywa dotycząca zamówień publicznych jest zmieniana. Wtedy należy zastosować inne środki.
- 4.6. W celu uproszczenia zasad dotyczących zamówień publicznych Komisja jest gotowa opublikować kilka komunikatów wyjaśniających, które wyjaśnią kwestie dotyczące stosowania dyrektyw. Wspomniane wydawnictwa będą uaktualnieniem tych, które opublikowano jako pierwsze w roku 1987 (o dyrektywach dotyczących robót budowlanych i dostaw) i dodatkowo będą zawierać informacje odnośnie Dyrektyw o Usługach i Użyteczności Publicznej. Komisja potwierdza, że udostępni także wskazówki na piśmie dotyczące procedur o krajowych środkach odwoławczych oraz środki, za pomocą których dostawcy mogą egzekwować swoje prawa.

(b) Rozpowszechnianie ogłoszeń

- 4.7. Przekazywanie informacji w celu wyjaśnienia ramy prawnej jest istotne. Równie ważne jest przekazywanie informacji i danych dostawcom, tak żeby mogli stanąć do przetargu. Dobre i łatwo dostępne dane pomagają skorzystać z możliwości, jakie stwarza rynek dla zamówień publicznych. W chwili obecnej ponad 130 000 ogłoszeń jest zamieszczanych rocznie w Dzienniku Urzędowym Wspólnoty Europejskiej i wykonawcy mają trudne zadanie, jeśli chcą wyłonić spośród tak ogromnej ilości ogłoszeń oferty, którymi są zainteresowani. Komisja jest świadoma problemów związanych z rozpowszechnianiem tak wielu informacji w sposób przejrzysty w formie kopii pisemnego Dodatku do Dziennika Urzędowego. Obecnie rozważa się możliwość odstąpienia od publikacji informacji na piśmie.
- 4.8. Komisja przeprowadziła badanie opinii wśród subskrybentów Dodatku do Dziennika Urzędowego oraz TED, żeby dowiedzieć się, jak ulepszyć system informacji oraz sposób jej prezentacji. Badanie wykazało, że tylko nieznaczna liczba respondentów woli obecną formę publikacji od innych możliwości. Większość wolałaby wyszukiwać dane w WWW lub na CD.-ROM. Wybiórcza prenumerata byłaby również możliwa tak, że użytkownicy mogliby uzyskiwać informacje wyłącznie o zamówieniach będących w sferze ich zainteresowań. Przewiduje się, że takie udogodnienia zwiększą dostęp

firm do zamówień publicznych, ale należy jednocześnie dążyć do zwiększenia dostępu do informacji wraz z postępem technologicznym.

- 4.9. Dzisiaj problemy związane z jakością zaproszeń do składania ofert są również częste. Chociaż kilka dyrektyw wymaga, żeby opisać charakter zamówienia przy pomocy kodu z CPA (Klasyfikacja Produktów i Usług) lub CPC (Centralna Klasyfikacja Produktu) niewiele podmiotów zamawiających korzysta z tej nomenklatury. Jest to kosztowne dla europejskiego podatnika. Komisja stworzyła Glosariusz Terminów związanych z Zamówieniami (CPV) w formie listy kodów, opierający się na CPA, ale dostosowany do specyficznych potrzeb procesu dokonywania zamówień. CPV został niedawno opublikowany w wersji zweryfikowanej²² wraz z zaleceniem²³ żeby zachęcić podmioty zamawiające do korzystania z niego w celu określenia przedmiotu zamówień zgodnie z terminologią CPV przez osoby odpowiedzialne za zamówienia. Wprowadzenie terminologii CPV do użytku przez wszystkie podmioty zamawiające mogłoby w znacznym stopniu zaoszczędzić pieniądze podatników, ponieważ cały proces publikacji wraz z przetłumaczeniem na 11 języków byłby ułatwiony. Komisja pragnie poznać opinię stron zainteresowanych o tym, czy w tym kontekście używanie CPV powinno być obowiązkowe. Alternatywnym rozwiązaniem byłoby nałożenie opłat na te podmioty zamawiające, które nie posługiwały się CPV oraz standardowymi formatami elektronicznymi do określania charakteru ich zamówień w kwocie proporcjonalnej do kosztów ponoszonych dodatkowo w związku z przeformatowaniem zgłoszeń.

III. Szkolenia

- 4.10. Zmiana tradycyjnych metod udzielania zamówień powiedzie się tylko wtedy, jeśli zastąpi się stary sposób zarządzania oparty na zacieśnionych stosunkach z krajowymi dostawcami/wykonawcami, nowym opierającym się na przejrzystym i prawdziwie handlowym środowisku, w którym drzwi są otwarte przed wszystkimi oferentami, a główną motywacją jest dążenie do maksymalnie efektywnego wydatkowania środków pieniężnych. Szkolenie w zakresie zasad dotyczących zamówień oraz praktyka mogą być najlepszą i najmniej kosztowną metodą wprowadzenia takiej zmiany. Niemniej jednak niektóre rządy uważają je za kosztowny luksus, w pierwszej kolejności podlegający cięciom w razie trudności budżetowych i dlatego stają się zwykle przedmiotem cięć przy trudnościach budżetowych. Nowe metody zamówień, takie jak elektroniczne zgłoszenia oraz elektroniczny przetarg nie zwiększą skuteczności ani nie zredukują kosztów, jeśli urzędnicy zajmujący się zamówieniami nie będą wiedzieli, jak się nimi posługiwać.
- 4.11. Oczekiwane zmiany są już widoczne. Bieżące dyskusje na temat zwiększenia konkurencji w Europie koncentrują się na ciągłym dokształcaniu oraz stosowaniu nabytej wiedzy w praktyce. W odniesieniu do zamówień musi się to sprowadzać do wzmoczonych, systematycznych i rygorystycznych szkoleń personelu tak, żeby był w stanie zaspokoić potrzeby pojawiające się w obszarze zamówień.

- 4.12. Niemniej jednak nie możemy oczekiwać, że ci, którzy posługują się tradycyjnymi metodami zmieniają swoje podejście z dnia na dzień. Żeby spełnić oczekiwania stawiane przez politykę dotyczącą zamówień, należy sobie uświadomić, czym faktycznie jest najwyższy standard handlowy. Komisja uważa, że w chwili obecnej należy podjąć kroki zmierzające do przeszkolenia personelu zajmującego się zamówieniami tak, żeby nabyte umiejętności pozwoliły mu lepiej zrozumieć rolę, jaką ma do spełnienia w nowych realiach. Jeśli mamy wprowadzić prawdziwe zmiany, wówczas niezbędny jest program szkoleń we wszystkich państwach Wspólnoty; program opierający się na najlepszej metodzie udzielania zamówień, który nie jest wyłącznie jednorazowym przedsięwzięciem. Zastosowanie technologii informacji w systemie zamówień oraz wymiana informacji dotyczącej najskuteczniejszej metody mogłyby być do niego włączone. Opracowanie takiego programu wymagałoby zaangażowania wielu instytucji: Komisji, państw członkowskich, krajowych stowarzyszeń branżowych, firm, uniwersytetów i innych zainteresowanych stron.

IV. Elektroniczny przetarg

- 4.13. Nasz obecny system zamówień polega na wykorzystaniu tradycyjnych metod administracyjnych oraz środków przekazu: głównie w formie pisemnych powiadomień, rozpowszechniania i składania ofert. W chwili obecnej, dzięki postępowi w przetwarzaniu danych oraz telekomunikacji, nie potrzebujemy postępować tak, jak dawniej. Nadszedł czas, żeby spojrzeć w przyszłość i wykorzystać możliwości, jakie stwarza dzisiejsza zaawansowana technologia informatyczna. Na krótką metę nowe technologie informatyczne pomagają nam wprowadzić system elektronicznego składania ofert oraz przekazywać informacje dostawcom. W dalszej perspektywie wykorzystanie systemów komputerowych i telekomunikacji zrewolucjonizuje sposób udzielania zamówień. Mógłby powstać "elektroniczny rynek", na którym dostawcy/wykonawcy mogliby zamieszczać swoje produkty oraz ceny na nie w katalogach elektronicznych, natomiast podmioty zamawiające mogłyby porównywać ceny oraz warunki, jak również zamawiać elektronicznie pozycje, które ich zdaniem w największym stopniu spełniają ich oczekiwania. Wszystkim nam zależy na zyskach; elektroniczne zamówienia będą bardziej przejrzyste, bardziej będą przemawiać do dostawców i będą wydajniejsze od obecnego systemu opartego na formie pisemnej.
- 4.14. Unii Europejskiej nie stać na pominięcie tego obszaru. Zalecenia zawarte w raporcie Grupy Bangemann²⁴ i skierowane do Rady Europy określały zamówienia publiczne jako jedno z dziesięciu najbardziej priorytetowych działań, polegających na wykorzystaniu technologii informatycznych w sektorze publicznym. Raport sugerował, że co najwyżej 10% wszystkich podmiotów zamawiających powinno już dysponować elektronicznym systemem składania ofert na przestrzeni dwóch do trzech kolejnych lat. Jest oczywiste, że za dwa lata będzie trzeba skoncentrować wysiłki na wszystkich poziomach tak, żeby osiągnąć wyznaczony cel. W trakcie Konferencji na Szczycie G7 dotyczącej Informatycznego Społeczeństwa, zwołanej w 1995 roku, uczestnicy apelowali do prywatnego sektora, żeby inicjował i angażował

się w rozbudowę sieci informatycznych w sektorze prywatnym oraz żeby rozpoczął świadczenie usług informatycznych.

(a) Stan obecny

- 4.15. Zawiadomienia i rozpowszechnianie ogłoszeń o zamówieniach jest istotnym elementem, w którym należy zastosować technologię informatyczną przy zamówieniach publicznych. Według naszych dyrektyw podmioty zamawiające są zobowiązane do publikowania zaproszeń do składania ofert w Dodatku do Dziennika Urzędowego Unii Europejskiej. Wspomniany Dodatek zawiera ponad 300 stron ofert dziennie, a oczekuje się wzrostu ich liczby w przyszłości. Trudno się dziwić, że dostawcy mają trudności z dostrzeżeniem możliwości przetargowych, którymi są zainteresowani. System musi, po prostu, sprawniej działać i być łatwiejszy w użyciu.
- 4.16. Osiągnięto już jednak duży postęp. Baza danych TED została założona 10 lat temu i niedawno ją uaktualniono poprzez wykorzystanie oprogramowania, które jest bardziej przyjazne użytkownikowi, zastosowanie Glosariusza Terminów związanych z Zamówieniami (CPV) oraz umożliwienie dostępu do INTERNET-u. Dalsze ulepszenia są w trakcie realizacji²⁵.

(b) Elektroniczne ogłoszenie

- 4.17. Przy dzisiejszej technologii możliwości są stwarzane poprzez rosnącą przejrzystość, obcięcie kosztów operacyjnych oraz zredukowanie opóźnień. Do tej pory Komisja opierała swoje działania na ambitnym programie znanym jako SIMAP ("Systeme d'information pour les marches publics") oparty na doświadczeniach TED. SIMAP obejmuje szeroki zakres różnych przedsięwzięć. Jego bezpośrednim celem jest zwiększenie możliwości obecnych systemów publikacji tak, żeby były w stanie obsłużyć rosnącą ilość ogłoszeń, które należy podać do publicznej wiadomości. SIMAP będzie w stanie przekazywać informacje przetargowe znacznie szybciej – co jest pilnie potrzebne (biorąc pod uwagę rosnącą ilość publikowanych zgłoszeń) i szczególnie potrzebne, jeśli mamy poprawić przejrzystość procedur udzielania zamówień w Europie. SIMAP umożliwia lepszą kontrolę, analizę rynku oraz wymianę różnych użytecznych informacji, co pozwala dostawcom łatwiej rozpoznawać możliwości sprzedaży.
- 4.18. Dzięki SIMAP rozpoczęto szereg przedsięwzięć pilotażowych z ograniczoną ilością podmiotów zamawiających oraz źródeł informacji. Koncentrują się one na elektronicznym przekazywaniu ogłoszeń o zamówieniach przez podmioty zamawiające do Dziennika Urzędowego i TED oraz ułatwieniu dostawcom elektronicznego dostępu do informacji. Jeśli te przedsięwzięcia pilotażowe się powiodą – a pierwsze oznaki są zachęcające – można je będzie w konsekwencji przekształcić w operacyjny system elektronicznych ogłoszeń i rozpowszechniania informacji, do których wszystkie zainteresowane strony w Unii będą miały dostęp (wykorzystując elektroniczny biuletyn ogłoszeń o zamówieniach we Wspólnocie).
- 4.19. Korzystając z takiego systemu, podmioty zamawiające będą miały możliwość przekazywania ogłoszeń elektronicznie, zamiast na papierze. Zasadnicze

pytanie brzmi, jak przestawić się na elektroniczny system przekazu informacji. Ostatnie zmiany naniesione w tekstach aktów ustawodawczych zezwalają na elektroniczny przekaz ogłoszeń. Wstępnie i przez najbliższych kilka lat przekaz na piśmie i elektroniczny będą funkcjonować równolegle. Należy zdecydować, czy wprowadzenie takiej zmiany powinno się opierać na zasadach dobrowolności czy też wskazane byłoby, żeby zobowiązać prawnie podmioty zamawiające do przekazywania ogłoszeń pocztą elektroniczną i jeśli tak, to czy początkowo należy wprowadzić taki obowiązek w węższym zakresie obejmującym urzędy państwowe i zakłady użyteczności publicznej a dopiero później poszerzyć ten zakres tak, żeby objął pozostałe podmioty zamawiające. Taki elektroniczny przekaz danych umożliwiłby także skrócenie czasu potrzebnego na rozpowszechnienie informacji i być może skróciłby terminy składania ofert. Komisja czeka na opinie w tej sprawie.

(c) Elektroniczne rozpowszechnianie

- 4.20. Jest oczywiste, że stopniowy wzrost liczby publikowanych ogłoszeń oraz rozwój technologii publikacji elektronicznej spowodują zastąpienie przekazu na piśmie przekazem elektronicznym. Badanie rynku prenumerat potwierdziło tezę, że większość subskrybentów wolała wyszukać informacje w WWW i wielu byłoby zainteresowanych CD-ROM. CD-ROM został już stworzony, dalsze ulepszenia bazy danych TED, takie jak dostęp do INTERNET-u bez wątplenia wzbudza zainteresowanie.
- 4.21. W chwili obecnej jest około 13.000 subskrybentów Dodatku do Dziennika Urzędowego. To może być tylko znikoma część dostawców/wykonawców, którzy są potencjalnie zainteresowani. Wersja przekazu elektronicznego "na żywo" musi być tak zaprojektowana, żeby przyciągnąć uwagę nowych subskrybentów oraz musi zastąpić wersję na piśmie, zaprenumerowaną już przez subskrybentów, którzy mogą napotkać trudności w korzystaniu z niej.
- 4.22. Kiedy nowe systemy zostaną wprowadzone i przyjęte przez subskrybentów, obowiązek publikacji w Dodatku do Dziennika Urzędowego będzie tak zmodyfikowany, żeby można było go odnieść do elektronicznych środków przekazu, tak że forma pisemna będzie mogła być wyeliminowana w miarę spadku zapotrzebowania.
- 4.23. Po zbadaniu rynku Komisja rozważa możliwość wydrukowania streszczonych ogłoszeń w znacznie mniejszym objętościowo Dodatku do Dziennika Urzędowego. Pełną informację zamieszczono by w bazie danych oraz na CD-ROM lub udostępniono by ją w INTERNECIE. Rozważa też możliwość stworzenia wersji wyłącznie w formie bazy danych lub umożliwienie rozprzestrzeniania informacji wyłącznie poprzez osoby trzecie posiadające odpowiednią licencję.
- 4.24. Komisja byłaby zainteresowana reakcjami oraz opiniami wszystkich stron zainteresowanych, państw członkowskich, zamawiających oraz dostawców na temat innych ewentualności.

(d) Całkowicie elektroniczny przetarg

4.25. Możliwości stwarzane przez technologie są większe niż to, co oferuje elektroniczny przekaz oraz rozpowszechnianie ogłoszeń. W dalszej perspektywie zamówienia bez wątpienia będą dokonywane poprzez elektroniczny system przetargowy. Obejmie to poszerzenie zamówień elektronicznych tak, żeby spełnić wymagania określone w dyrektywach (takie jak obowiązek publikacji), ale również obejmie każdy element składowy procesu dokonywania zamówień. W pełni elektroniczny system przetargowy mógłby obejmować wymianę dokumentacji przetargowej, wymianę ofert oraz wymianę informacji w czasie obowiązywania umowy (włącznie z fakturami i opłatami). Niemniej jednak nie jak w przypadku publikacji ogłoszeń wnioski nie mieściłyby się w zakresie bezpośrednich kompetencji Komisji; byłyby raczej w gestii organów zamawiających oraz przedsiębiorców. Komisja oczywiście będzie ściśle powiązana ze wspomnianymi przedsięwzięciami: bez wątpienia wpłyną one w znacznym stopniu na ramy regulacji prawnych dotyczących zamówień publicznych w Unii Europejskiej; istnieją realne niebezpieczeństwa, które mogłyby stworzyć niekompatybilne systemy, a byłyby nimi głównie nowe bariery (wewnętrzne i zewnętrzne) w obrocie handlowym.

4.26. Nasz system musi być zdolny do stawienia czoła wyzwaniu rzucanemu przez stale zmieniające się środowisko rynku zamówień publicznych. Nie ma w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych konkretnych przepisów mówiących o wykorzystaniu technologii informatycznej. Istniejące zasady, tam gdzie to tylko możliwe, będą interpretowane tak, żeby zezwolić i umożliwić realizację nowych przedsięwzięć. Chociaż Komisja z góry zakłada, że nie będzie się proponować żadnych modyfikacji w ramie prawnej stworzonej dla zamówień publicznych, nie jest wykluczone, że te wynikające ze zmian technicznych, które nie poważają fundamentalnych zasad systemu mogą być uznawane jako konkretne propozycje prawne. Zamówienia elektroniczne mogą być jednym z takich obszarów.

(e) Doświadczenia z państwami spoza Unii Europejskiej ²⁶

4.27. W jaki sposób technologia informatyczna będzie zastosowana w systemie zamówień w następnych latach trudno jest przewidzieć. Niemniej jednak w chwili obecnej istnieją już pewne oznaki. Rząd USA nadał licencje piętnastu prywatnym firmom, które wdrożyły tak zwane sieci wartości dodanej (VAN). Wspomniane sieci oferują informacje o wysokiej jakości na temat możliwości zamówieniowych w Stanach Zjednoczonych i za granicą. Podobnie włączono w przedsięwzięcie prywatny sektor w Kanadzie. Z uwagi na wartość handlową danych dotyczących zamówień sektor prywatny może być na przykład zainteresowany w rozprzestrzenianiu tych danych w Europie, nawet jeśli wielojęzyczność w Unii Europejskiej opóźni ten proces. Komisja byłaby wdzięczna za wyrażenie opinii na temat zainteresowania systemem przez przedsiębiorców prywatnych. Należy rozważyć sposób, w jaki dostęp do informacji o potencjalnych dostawcach/wykonawcach towarów i usług może być zwiększony oraz odpowiedzieć na pytanie, jak zachęcić zakłady przemysłowe do zapewniania infrastruktury niezbędnej do przetargu elektronicznego z władzami zamawiającymi. Strony zainteresowane muszą

przemysleć to zagadnienie, zwłaszcza w kwestii metod współpracy zmierzającej do stworzenia niezbędnych narzędzi i usług.

- 4.28. Zamówienia elektroniczne to zjawisko ogólnoświatowe. Nasi główni partnerzy handlowi rozpoczęli wdrożenie ambitnych programów mających na celu stworzenie zintegrowanego elektronicznego dostępu do posiadanych przez nich informacji na temat zamówień publicznych oraz poszerzenie ich elektronicznej oferty przetargowej. Podobnie jak inne nowe i istniejące przedsięwzięcia, system ten ma plusy i minusy. Plusem jest większy dostęp do informacji na temat zamówień publicznych: bez względu na miejsce, dzięki zaawansowanym programom komputerowym dostawcy mogą uzyskać potrzebną im informację za jednym naciśnięciem klawisza. Minusem jest to, że polityka i interesy danego kraju mogłyby przerosnąć możliwości rządów. W konsekwencji powstałyby technicznie niekompatybilne systemy, co znacznie utrudniłoby komunikację, a tym samym korzyści stwarzane przez elektroniczny przetarg byłyby zaprzepaszczone. Ze wsparciem udzielonym przez Komisję, Komitet ds. Zamówień Rządowych Światowej Organizacji Handlu (WTO) – zajmujący się sprawami dotyczącymi Porozumienia o Zamówieniach Rządowych (GPA) – rozpoczął już debatę na temat zastosowania technologii informatycznej w systemie zamówień publicznych. Przemysł również zachęca nas do sprawdzenia możliwości związanych ze stworzeniem systemu zamówień publicznych przy pomocy elektronicznych środków łączności, kompatybilnych z używanymi w Stanach Zjednoczonych. Debaty w ramach Komitetu GPA mają też na celu osiągnięcie konsensusu w kwestii systemów kompatybilnych dla wszystkich państw będących sygnatariuszami GPA. Dlatego też kluczowe kwestie dotyczące przyjętych międzynarodowo norm i procedur technicznych będą rozważane.

(f) Wnioski

- 4.29. Po zapoznaniu się z opiniami na temat zagadnień zawartych w Zielonej Księdze Komisja opublikuje dokument dotyczący strategii działania, uwzględniający refleksje wyrażone na temat handlu elektronicznego oraz informatycznego społeczeństwa. Celem jego będzie przygotowanie, z pomocą państw członkowskich, planu działania określającego kierunek rozwoju elektronicznego systemu zamówień na następne pięć lat.

V. Pytania

1. Czy w wystarczającym stopniu zwraca się uwagę na kontrolę stosowania zasad dotyczących zamówień jako sposobu na zapobieganie problemom lub wykrywanie ewentualnych naruszeń prawa? Czy są jakieś propozycje odnośnie ulepszenia systemów kontroli Wspólnoty i każdego z państw członkowskich? Czy widzicie jakiegokolwiek plusy kontroli transgranicznej poprzez takie działania, jak wdrożenie koncepcji Europejskiego Obserwatorium, które będzie dbać o zgodność z przepisami na rynku zamówień publicznych?
2. Niezbędna jest zachęta do wdrażania procedur uzupełniających w tym sektorze. Czy metody zachęcania (publikowanie osiągniętych wyników, system nagród itd.) mogą być stosowane w skali danego kraju?
3. Czy zadowala Was informacja dotycząca zamówień publicznych przekazywana przez Komisje lub państwa członkowskie? Czy użyteczny byłby biuletyn zawierający informacje na temat przedsięwzięć związanych z zamówieniami publicznymi i stymulujący wymianę poglądów i doświadczeń w skali całej Europy?
4. Jakie inne źródła informacji są dostępne? Jaki rodzaj informacji statystycznej spełniłby wymagania odnośnie przejrzystości i z informatyzowania?
5. Stworzono już regulacje prawne mające na celu ochronę interesów finansowych Wspólnoty. Obejmują one przepisy zobowiązujące państwa członkowskie do regularnego informowania Komisji o przypadkach nadużyć i innych wykroczeń. Wspomniane zobowiązania są już stosowane przy sporządzaniu akt zamówień publicznych, na podstawie których Wspólnota udziela wsparcia finansowego. Czy taki system informatyczny mógłby być rozszerzony na cały sektor zamówień publicznych?
6. Czy w Waszym kraju są jakieś inicjatywy dotyczące organizowania szkoleń? (Prosimy o szczegóły.) Czy położono właściwy nacisk na aspekt szkolenia w zakresie technologii informatycznej w sektorze zamówień publicznych?
7. Czy program Wspólnoty na szeroką skalę jest potrzebny do propagowania szkoleń i najlepszej metody zamówień? Jaką formę powinien przybrać i jak długo powinien trwać? Jaką rolę we wspomnianym programie powinny odgrywać państwa członkowskie, profesja zamawiającego, pracownicy naukowcy oraz świat biznesu?
8. Jak należałoby ulepszyć Dodatek do Dziennika Urzędowego lub bazy danych TED?
9. Czy zgłoszenia elektroniczne i elektroniczny przetarg przyczyniają się do zwiększenia skuteczności i łatwości dostępu dostawców/wykonawców do rynku zamówień? Czy mogą się one przyczynić do całkowitego otwarcia tego rynku?

10. W jaki sposób zachęcić do zwiększenia elektronicznego przekazu zamówień (na zasadach dobrowolności czy zobowiązać prawnie)? Jakich środków zachęty należy użyć?
11. Jakie elementy uważacie za istotne przy wykorzystaniu szerszych możliwości przetargu elektronicznego w zamówieniach publicznych? Jaka powinna być rola Komisji, państw członkowskich, podmiotów zamawiających, wykonawców i programistów komputerowych?
12. Czy sektor prywatny jest zainteresowany usługami informatycznymi w zakresie zamówień w obszarze Unii?
13. Czy dyskusje zmierzające do osiągnięcia konsensusu z naszymi głównymi partnerami handlowymi na temat technicznej kompatybilności elektronicznych systemów przetargowych powinny być traktowane priorytetowo?

5. ZAMÓWIENIA PUBLICZNE I INNE KIERUNKI DZIAŁAŃ WSPÓLNOTY

Polityka zamówień publicznych scala skutecznie inne kierunki działań Wspólnoty. Chociaż firmy MiŚP wciąż napotykały trudności przy skutecznym zdobywaniu zamówień, bardziej przejrzysty dostęp do rynku umożliwia tym firmom otwarcie nowych potencjalnych rynków. W tym rozdziale Komisja przedstawi środki, które mogłyby poprawić zaistniałą sytuację.

W zakresie norm zamiarem Komisji jest dołożenie starań, w uzgodnieniu ze środowiskiem biznesu, zmierzających do upewnienia się, że instytucje normalizacyjne redagują normy europejskie, które mają być wykorzystane przy sporządzaniu dokumentów dotyczących zamówień, co doprowadzi do skutecznego otwarcia rynku zamówień publicznych.

Ogromna inwestycja kapitałowa związana z przedsięwzięciem wdrożenia Trans-europejskich Sieci jest możliwa dzięki procedurom udzielania zamówień określonych w dyrektywach i gwarantującym inwestorom odpowiedni zwrot dokonanej przez nich inwestycji. Komisja jest gotowa wyklarować ramy prawne, jeśli okaże się to niezbędne do stworzenia partnerstwa pomiędzy sektorami publicznym i prywatnym w celu realizacji wspomnianych przedsięwzięć.

Właściwe zastosowanie zasad Wspólnoty pomaga też Wspólnocie przydzielić najefektywniej środki finansowe z Funduszy Strukturalnego i Regionalnego. Mając to na uwadze, Komisja proponuje szereg środków poprawiających przestrzeganie wspomnianych zasad zgodnie z procedurami udzielania zamówień dofinansowywanych z wyżej wymienionych Funduszy. Zielona Księga dotyczy zamówień udzielanych przez instytucje Wspólnoty lub przez państwa członkowskie, które korzystają z zasobów Wspólnoty.

Zasady dotyczące zamówień publicznych mogą się przyczynić do osiągnięcia społecznych i środowiskowych celów polityki. W niniejszym rozdziale zawarty jest opis możliwości oferowanych przez dyrektywy w tym obszarze działalności. W świetle wniosków z dyskusji zainicjowanej przez Zieloną Księgę Komisja rozważy, jak najlepiej wykorzystać społeczny i środowiskowy aspekt przy stosowaniu tych zasad.

W końcu Komisja z chęcią zapozna się z wszelkimi inicjatywami zmierzającymi do rozbudzenia konkurencji w zamówieniach wojskowych z uwzględnieniem tożsamości europejskiej w kwestii bezpieczeństwa i polityki obronnej oraz zwiększenia konkurencji w tej gałęzi przemysłu.

I. MiŚP (małe i średnie przedsiębiorstwa)

- 5.1. Większość z naszych największych firm posiada już doświadczenie w ubieganiu się o zamówienia publiczne w innych państwach. Mają one zwykle dobrą pozycję, która zapewnia im informację na temat konkretnych postępowań przetargowych oraz doświadczenie pozwalające na wzięcie udziału w przetargu. Często firmy te składają oferty poprzez swoje oddziały lub konsorcja, w których spółka wiodąca pochodzi z tego samego państwa członkowskiego, co podmiot dokonujący zakupu. Liczba zamówień zdobytych bezpośrednio przez firmy prowadzące działalność w pozostałych państwach członkowskich ciągle jest nieznaczna. Dotyczy to również małych i średnich przedsiębiorstw (MiŚP), które napotykają większe trudności z uwagi na ich wielkość. Chociaż według wyników badania drobnej i średniej przedsiębiorczości przeprowadzonego w roku 1994 przez Euro Info Centres²⁷ stwierdzono, że były firmy, które uzyskały zamówienie publiczne w innych państwach członkowskich, to jednak były to przypadki odosobnione, na podstawie których nie można wyznaczyć głównego trendu.
- 5.2. Małe i średnie przedsiębiorstwa powinny zdominować większą część rynku z uwagi na istotną rolę, jaką odgrywają w gospodarce Europy: 65% obrotów w sektorze prywatnym na rynku Unii Europejskiej jest udziałem tych firm. Ich większe zaangażowanie w obszarze zamówień publicznych doprowadziłoby do stworzenia rdzenia MiŚP zdolnego do korzystania z możliwości stwarzanych przez otwarty rynek zamówień publicznych i to nie tylko w Unii Europejskiej, ale również w państwach objętych Umową GATT o Zamówieniach Rządowych (patrz: rozdział 6). W dalszej perspektywie małe i średnie przedsiębiorstwa mogłyby mieć większy wkład w rozwój, konkurencyjność oraz stan zatrudnienia. Podstawowe założenia rynku wewnętrznego w obszarze zamówień (podmioty zamawiające mają większy wybór spośród dostawców wartościowego towaru oraz konkurencja przemysłu Unii Europejskiej rośnie) nie będą osiągnięte, o ile małe i średnie przedsiębiorstwa nie będą miały faktycznego dostępu do rynków europejskich.
- 5.3. Prace prowadzone na bazie różnych komunikatów i uchwał dotyczących małych i średnich przedsiębiorstw oraz rynku wewnętrznego²⁸ sprowadziły się do wyodrębnienia długiej listy przeszkód, jakie małe i średnie przedsiębiorstwa napotykały podczas udzielania zamówień publicznych i to we wszystkich kierunkach stosowania procedur udzielania zamówień publicznych
- 5.4. Już na etapie planowania działalności gospodarczej małe i średnie przedsiębiorstwa miały problem ze zorganizowaniem się tak, żeby mogły skutecznie walczyć o zamówienia, którymi są zainteresowane. Dzieje się tak dlatego, że trudno jest im dostosować swoją działalność do potrzeb rynkowych; nie posiadają informacji na temat zamówień publicznych będących przedmiotem przetargu w ich sektorze; brakuje im przeszkolonego personelu oraz pomocy technicznej aby radzić sobie z kwalifikacją wstępną, z przygotowaniem ofert; mają też trudności ze spełnieniem wymagań jakościowych; w końcu są zbyt małe, żeby podołać dużym zamówieniom

objętym dyrektywami i stanowić konkurencję na rynku Wspólnoty. Problem z wielkością łączy się z trudnościami związanymi z utworzeniem skutecznych i korzystnych form partnerstwa pomiędzy małymi i średnimi przedsiębiorstwami.

- 5.5. Małe i średnie przedsiębiorstwa muszą też przewyższać wiele problemów związanych z fazą udzielania zamówień. Na przykład, mają trudności z szybkim dostępem do informacji niezbędnej do przygotowania ofert, w szczególności dotyczy to rozpoznania i interpretowania ogłoszeń o zaproszeniu do przetargu, którymi są potencjalnie zainteresowane, przedmiotu zamówienia publicznego, stosowanych regulacji prawnych (włącznie z przepisami krajowymi) oraz specyfikacją techniczną, do której należy się stosować. Niedawne badania²⁹ wykazały, że późne przekazanie dokumentów dotyczących zamówień przez podmioty zamawiające jest prawdziwą przeszkodą dla małych i średnich przedsiębiorstw, które chcą uczestniczyć w przetargu, ponieważ w wielu przypadkach (ponad 50% badanych firm) opóźnienie to uniemożliwiało tym firmom złożenie ważnej oferty w wyznaczonym terminie. Innymi istotnymi przeszkodami są też koszty związane ze złożeniem oferty oraz zapewnienie gwarancji finansowej według konkurencyjnych stawek.
- 5.6. Nawet jeśli firmy te wygrają przetarg i zaczynają go realizować, napotykają liczne trudności, takie jak: spełnienie wymagań zawartych w zobowiązaniach, które zaakceptowały z chwilą podpisania umowy; zabezpieczenie terminowych płatności za roboty wykonane lub towary przez nie dostarczone; rozstrzyganie wszelkich sporów w sposób szybki i tani oraz otrzymanie odpowiedniego zabezpieczenia jako podwykonawca.
- 5.7. Podjęto już działania, żeby rozwiązać te problemy w skali Wspólnoty. Odnośnie dostępu do informacji pewne sponsorowane przez Wspólnotę sieci (łącznie z rdzeniem grupy Euro Info Centres specjalizującej się w zamówieniach publicznych) świadczą już usługi informatyczne i wspomagające rynek we współpracy z prywatnymi konsultantami. Wspomniane sieci, wraz z licznymi lokalnymi, sektorowymi oraz krajowymi usługodawcami, przekazują informacje na temat możliwości wynikających z zamówień publicznych nawet poniżej progu określonego w dyrektywach – oraz dodatkowe informacje dotyczące planów zamówień konkretnych podmiotów zamawiających. Co więcej, nowy wzór ogłoszeń przetargowych publikowanych codziennie w Dzienniku Urzędowym bez wątpienia ułatwia zadanie małym i średnim przedsiębiorstwom mającym do nich dostęp ponieważ dzięki nim mogą uzyskać odpowiednią informację na temat możliwości przetargowych szczególnie w innych państwach członkowskich.
- 5.8. Komisja przyjęła także szereg środków, przy pomocy których informacja będzie przekazywana, a pomoc techniczna będzie udzielana małym i średnim przedsiębiorstwom prowadzącym działalność w gorzej rozwiniętych regionach. Zarówno pomoc techniczna, jak i zapewnienie dostępu do informacji mają na celu umożliwienie tym firmom wejście na europejskie rynki zamówień. Objęte są one PRISMA³⁰ (Przygotowanie Przemysłu Regionalnego do Wejścia na Rynek Wewnętrzny), który to program kontynuowano do roku 1994 oraz niedawno rozpoczętej inicjatywy MiSP³¹

oraz INTERREG II³², które obejmują także promocje partnerstwa pomiędzy małymi i średnimi przedsiębiorstwami w różnych państwach członkowskich oraz specjalistyczne szkolenie.

- 5.9. Komisja jest przekonana, że inne inicjatywy też powinny być podjęte. Oczekuje na opinie dotyczące wyboru działań możliwych w tym obszarze, które przedstawiono poniżej.
- 5.10. Jeśli chodzi o ogólną informację, to można by sporządzić praktyczny przewodnik dla małych i średnich przedsiębiorstw wyjaśniający sposób, w jaki mogą one się przygotować do udziału w zamówieniach publicznych oraz zawierający dokumentację wyjaśniającą niektóre aspekty zawarte w dyrektywach, które dotyczą takich zagadnień, jak dzielenie zamówień, wcześniejsza publikacja informacji o zgłoszeniach, problem terminów dystrybucji dokumentacji dotyczącej zamówień.
- 5.11. Odnośnie informacji o konkretnych zamówieniach, należy rozważyć możliwość dostosowania TED do konkretnych wymagań małych i średnich przedsiębiorstw. Inną ewentualnością byłoby skorzystanie z coraz popularniejszego INTERNETU oraz WWW tak, żeby umożliwić dostęp do informacji szerszemu gronu. Istnieje kilka przeszkód technicznych w tych przedsięwzięciach, ale może zaistnieć potrzeba koordynacji w skali całej Europy, jeśli takie inicjatywy mają się powieść. Użyteczne mogłyby się też okazać naciski wywierane na podmioty zamawiające w celu zwiększenia przejrzystości, co mogłoby być osiągnięte poprzez zachęcanie ich do posługiwania się CPV oraz używania standardowych formularzy przy sporządzaniu dokumentów. Takie działania znacznie ułatwiłyby elektroniczną wymianę danych³³.
- 5.12. Odnośnie przygotowania procedur udzielania zamówień, otwarcie i uproszczenie metod działania podmiotów zamawiających osiągnięte poprzez przeszkolenie urzędników odpowiedzialnych za zamówienia publiczne, wymianę kadry urzędniczej oraz informacji na temat właściwej metody dokonywania zamówień publicznych mogłoby w znacznym stopniu ułatwić małym i średnim przedsiębiorstwom dostęp do zamówień publicznych.
- 5.13. Mając na uwadze ich rozmiary, łatwiej byłoby małym i średnim przedsiębiorcom uczestniczyć efektywnie w operacjach na rynku ogólnościatowym, jeśli ramy dla współpracy byłyby pomiędzy nimi ustalone. Warto byłoby zwrócić uwagę na to, czy Europejskie Grupy Nacisku (EEIG) są zdolne do propagowania współpracy pomiędzy małymi i średnimi przedsiębiorstwami, szczególnie w kwestii międzygranicznych zamówień publicznych.
- 5.14. Kwestia podwykonawców, która jest szczególnie istotna dla małych i średnich przedsiębiorstw nie jest bezpośrednio regulowana dyrektywami. Komisja została poproszona o to, żeby "we współpracy z państwami członkowskimi" nawoływała do stosowania, inicjowała oraz koordynowała stosowanie środków zmierzających do stworzenia sprzyjającego środowiska dla podwykonawstwa"³⁴. Można by, na przykład, podjąć działania w tym

obszarze, mające na celu ulepszenie istniejącej sieci bazy danych o podwykonawstwie oraz zachęcić do utworzenia zaakceptowanych kodów metody oraz ustalenia standardowych klauzuli umownych. W celu sprawdzenia znaczenia, jakie ma podwykonawstwo w aspekcie ekonomicznym, wykonano badania pilotażowe w 10 państwach członkowskich z wykorzystaniem wspólnej metodologii stworzonej przez EUROSTAT. Wspomniane badania wykonano na przedsiębiorstwach podwykonawczych lub zamawiających w trzech sektorach gospodarki (samochodowy, elektronika, tekstylia/ przemysł odzieżowy) i wyniki tych badań zostaną opublikowane przed końcem 1996 roku.

- 5.15. Inną kwestią ściśle dotyczącą małych i średnich przedsiębiorstw są terminy płatności. Po przeprowadzeniu konsultacji na szeroką skalę Komisja przyjęła zalecenie³⁵, w którym nawołuje się wszystkie państwa członkowskie do zdyscyplinowania ich podmiotów zamawiających w kwestii regulowania należności. Na przykład zalecenie określa terminy płatności, w których należy regulować należności oraz kwestię odsetek karnych naliczanych w razie zwłoki. Państwa członkowskie są zobowiązane do składania raportów do końca 1997 roku odnośnie działań podjętych w związku z wdrożeniem zalecenia; na obecnym etapie Komisja byłaby zainteresowana opiniami wyrażonymi przez strony zainteresowane na powyższy temat.
- 5.16. W ogólnej kwestii Komisja jest zdania, że skuteczny dostęp państw członkowskich do rynku zamówień publicznych jest możliwy przy użyciu rzeczywistych środków opierających się na analizie praktycznych potrzeb i możliwości tych firm, a w szczególności poprzez rozwój sieci usług pomocniczych, które zaopatrywałyby je w niezbędne informacje, udzielały pomocy technicznej oraz organizowały odpowiednie szkolenia. Po konsultacjach zainicjowanych przez Zieloną Księgę Komisja zamierza przedstawić komunikat na temat środków, jakie proponuje użyć w tym obszarze.

II. Normalizacja

- 5.17. Normy i specyfikacja techniczna opisująca specyfikę prac, dostaw oraz usług objętych zamówieniami publicznymi odgrywają zasadniczą rolę w otwarciu rynku zamówień publicznych. Stosowanie norm krajowych może w znacznym stopniu ograniczyć dostawcom/wykonawcom z zagranicy dostęp do zamówień publicznych. Mając to na względzie, dyrektywy określają, że podmioty zamawiające muszą ustanawiać specyfikację techniczną w odniesieniu do europejskich norm lub zatwierdzeń technicznych z poszanowaniem norm technicznych obowiązujących w danym kraju w takim stopniu, w jakim są one zgodne z prawami Wspólnoty. Dyrektywy miały rozwiązać ten problem poprzez zobowiązanie podmiotów zamawiających do stosowania się do norm Europejskich tam, gdzie są one ustanowione. Według mandatu Komisji wydanego w ramach Uchwały Rady z roku 1985 odnośnie nowego podejścia do ujednoczenia norm i specyfikacji technicznej³⁶, europejskie organy normalizacyjne (CEN, CENELEC, ETSI) ustanowiły wiele norm ogólnoeuropejskich, które w dalszej kolejności

wdrożono do norm krajowych. Ponadto, mandaty wspierające zamówienia publiczne zostały wydane przy licznych okazjach. Te wysiłki należy kontynuować, zwłaszcza że pewne rynki do dnia dzisiejszego są praktycznie zamknięte, głównie z uwagi na brak prac normalizacyjnych. Razem z instytucjami przemysłowymi Komisja ustala obecnie dziedziny, w których wydanie dalszych mandatów jest potrzebne. Komisja chciałaby się zapoznać z opiniami wyrażonymi przez strony zainteresowane odnośnie wydania norm i specyfikacji technicznych w obszarze zamówień publicznych oraz ustalenia obszarów, w których brak norm europejskich stwarza trudności przy otwieraniu rynku zamówień publicznych.

III. Transeuropejskie Sieci (TEN) ze szczególnym uwzględnieniem transportu

- 5.18. Zgodnie z Traktatem z Maastricht Unia Europejska ma promować utworzenie Sieci Transeuropejskich (TEN) w takich sektorach gospodarki, jak transport, energia i telekomunikacja. Dobrze funkcjonujące Sieci Transeuropejskie przyczynią się do optymalnego wykorzystania możliwości, jakie stwarza jednolity rynek; Inwestycja w TEN to inwestycja w naszą przyszłość. Polityka ta sprawia, że gospodarka Unii Europejskiej jest konkurencyjna i przyczynia się w sposób bezpośredni i pośredni do zwiększenia zatrudnienia. Kilka znaczących przedsięwzięć jest w toku realizacji. Są to między innymi droga Oresund oraz połączenie kolejowe pomiędzy Danią i Szwecją, podniesienie rangi portu lotniczego Malpensa w Mediolanie oraz połączenie kolejowe pomiędzy Cork i Stranraer. Niemniej jednak do tej pory realizacja przedsięwzięcia związanego z TEN jest stosunkowo wolna.
- 5.19. Mając na względzie uszczuplenie budżetów rządowych, Rada Europejska podkreśliła znaczenie prywatnego finansowania wysiłków Unii zmierzających do zwiększenia inwestycji w infrastrukturę TEN. Istnieje duże prawdopodobieństwo finansowania przedsięwzięć inwestycyjnych wyłącznie z dotacji lokalnych i państwowych rządów. Przedsięwzięcia te wymagają ogromnego wkładu finansowego. Istnieje więc potrzeba znalezienia nowych metod podwyższenia kapitału. Wiele organizacji należących do sektora prywatnego dało jasno do zrozumienia, że są gotowe do zainwestowania znacznych sum w przedsięwzięcia związane z TEN oraz że z chęcią to uczynią z uwzględnieniem stopnia ryzyka finansowego, ale ciągle wiele przeszkód pozostaje do przezwyciężenia.
- 5.20. Raport Komisji skierowany do Rady Europejskiej w Madrycie (grudzień 1995) nakreślił sposoby pokonania przeszkód utrudniających finansowanie wspomnianych przedsięwzięć z funduszy prywatnych. Poza problemem, dotyczącym zagwarantowania rentowności przedsięwzięć, raport sygnalizował też problem związany z ryzykiem niehandlowym, a wynikającym ze zmian zachodzących w porządku publicznym. W chwili obecnej Komisja rozważa tę kwestię. Sektor prywatny zaniepokoił się też stosowaniem zasad Unii Europejskiej dotyczących zamówień publicznych; w pewnych kręgach istniało przekonanie, że dyrektywy powstrzymują sektor prywatny przed zaangażowaniem się w przedsięwzięcia.

5.21 Ostatecznym celem dyrektyw Wspólnoty odnośnie zamówień publicznych jest osiągnięcie uczciwej i otwartej konkurencji w postępowaniach o zamówienie publiczne na rynku wewnętrznym. Celem ich jest ułatwienie, a nie utrudnianie zaangażowania sektora prywatnego w przedsięwzięcia. Komisja uważa, że zasady Wspólnoty dotyczące zamówień publicznych mogą ułatwić udział sektora prywatnego w NET bez potrzeby zmiany istniejącej ramy prawnej na obecnym etapie realizacji. Jeśli wyklarowanie przepisów prawnych będzie konieczne, Komisja jest gotowa przedyskutować wszelkie niejasności ze stronami zainteresowanymi tak, żeby mieć pewność, że współpraca pomiędzy sektorem prywatnym i publicznym nie jest w żaden sposób hamowana. Jak zapowiedziano w raporcie skierowanym do Madryckiej Rady Europejskiej, Komisja założyła też Biuro Pomocy Doraźnej TEN (TEN Help Desk), którego zadanie polega na udzielaniu odpowiedzi na zapytania uczestników TEN z sektora prywatnego.

5.22. Do tej pory przemysł zasygnalizował swoje zaniepokojenie trzema elementami, które nie dotyczą bezpośrednio przedsięwzięć związanych z TEN, ale są z pewnością istotne w tym obszarze działalności. Są nimi: faza poprzedzająca przetarg, koncesje nadawane konsorcjom oraz stosowanie procedury negocjacyjnej³⁷.

(a) Faza poprzedzająca przetarg

5.23. Sektor prywatny wyraża niechęć do angażowania się w dyskusje i badania poprzedzające przetarg, nie mając gwarancji na to, że nie zostaną wyłączone z dalszej procedury przetargowej i obawiając się, że nie będą traktowane na równych zasadach. Komisja zdaje sobie sprawę z tego, że w świetle złożoności większości przedsięwzięć – niektóre z nich wymagają nie stosowanych do tej pory rozwiązań – dialog techniczny przed wezwaniem do przetargu pomiędzy instytucją udzielającą zamówienia a stronami prywatnymi, które są zainteresowane może okazać się konieczny. Jeśli poprzez wprowadzenie konkretnych zabezpieczeń – wpływających zarówno na meritum sprawy, jak i na samą procedurę – podmioty zamawiające powstrzymują się przed wyrażaniem zapotrzebowania na informacje lub przyjmowaniem tych informacji, które mogłyby wpłynąć na powstrzymanie konkurencji, to zasada równego traktowania nie będzie pogwałcona.

(b) Przyznawanie koncesji konsorcjom

5.24. Jak już wspomniano w rozdziale 3, przyznawanie koncesji na roboty budowlane jest zwykłą metodą dającą sektorowi prywatnemu możliwość budowania i prowadzenia przedsięwzięć opierających się na infrastrukturze wspólnie z sektorem publicznym. Komisja zauważa, że zgodnie z zasadami stosowanymi we Wspólnocie należy położyć nacisk na to, żeby konsorcja uczestniczące na zasadach ryzyka, przystępowały do przetargu o koncesje wiedząc, że będą w stanie udzielić zamówienia ich oddziałom wchodzącym w skład konsorcjum w związku z wykonaniem koniecznych dostaw, robót lub usług. Przepisy zawarte w dyrektywie o robotach publicznych, odnoszące się do przyznawania koncesji na roboty w związku z budową infrastruktury transportu publicznego zezwalają zwycięskiemu konsorcjum na taką praktykę.

(c) Stosowanie procedury negocjacyjnej

5.25. Stosowanie procedury negocjacyjnej może być czasem uzasadnione w przypadku złożonych zamówień na wykonanie robót i świadczenie usług. Zgodnie z Dyrektywą o Użyteczności Publicznej podmioty zamawiające mają wolny wybór pomiędzy trzema rodzajami procedur (to znaczy, otwartą, ograniczoną i negocjacyjną) z uprzednim ogłoszeniem zaproszenia ofertowego. W tradycyjnych sektorach natomiast, jak już wspomniano w rozdziale 3, procedura negocjacyjna może być stosowana wyłącznie w określonych i wyraźnie sprecyzowanych okolicznościach, które są wymienione w sposób wyczerpujący w dyrektywach. Na przykład dyrektywa o usługach zezwala na udzielanie zamówień zgodnie z procedurą negocjacyjną, jeśli dana usługa jest złożona i nie może być określona wystarczająco precyzyjnie, szczególnie w zakresie usług intelektualnych. Dyrektywa o robotach budowlanych zezwala na stosowanie konkurencyjnej procedury negocjacyjnej w wyjątkowych przypadkach gdzie, na przykład, charakter prac lub związane z nimi ryzyko nie pozwala na wcześniejsze określenie ceny.

IV. Zamówienia finansowane z funduszy Unii

(a) Fundusze Strukturalny i Spójności

5.26. Z Funduszy Strukturalnego i Spójności dokonano wkładu finansowego rzędu 50 miliardów ECU w formie inwestycji dokonywanych w państwach członkowskich na przestrzeni ostatnich dwóch lat. Wykorzystując inne instrumenty finansowe (włącznie z pożyczkami z Europejskiego Banku Inwestycyjnego oraz dotacjami z innych źródeł Wspólnoty) Unia dokonała dalszej inwestycji przekraczającej 34 miliardy ECU. Ponadto, finansując przedsięwzięcia z funduszy, Unia zamierza zainwestować 57 miliardów ECU na przestrzeni dwóch następnych lat. Fakt, że państwa członkowskie muszą mieć do siebie zaufanie w kwestii przestrzegania zasad, że pieniądze podatników europejskich są właściwie wydawane oraz że ryzyko oszustwa jest ograniczone do minimum, jest niepodważalny. Nasze zasady dotyczące zamówień publicznych i ochrony interesów finansowych Wspólnoty odgrywają kluczową rolę w całym procesie. Zrozumiałe jest, że nie ma w nim miejsca na dyskryminację bez względu na to, czy sprawa dotyczy zamówień finansowanych z krajowych zasobów czy też zamówień kwalifikujących się do sfinansowania z Funduszy Strukturalnego i Spójności.

5.27. Obecny system kontroli opiera się na komunikacie Komisji z roku 1989 skierowanym do Rady Europejskiej³⁸. Wyjaśnia on obowiązek nałożony na państwa członkowskie, a polegający na systematycznym sprawdzaniu, czy zasady dotyczące zamówień publicznych są przestrzegane oraz potwierdzaniu, że w przypadku każdego wniosku o wsparcie finansowe z funduszy skierowanego do Komisji zasady te były honorowane. Niemniej jednak niewiele państw członkowskich stworzyło mechanizm systematycznej

i dokładnej kontroli zgodności z zasadami dotyczącymi zamówień publicznych. Komisja, ze swojej strony, może udzielić wsparcia ze swoich funduszy wyłącznie po uzyskaniu jasnego potwierdzenia zgodności postępowania z tymi zasadami. Jeśli zasad nie przestrzegano (na przykład, jeśli ogłoszenia nie były właściwie publikowane) dotacja może zostać zawieszona i w razie konieczności cofnięta z jednoczesnym rozpoczęciem procedury w przypadku naruszenia zasad. W przypadku Funduszu Spójności oraz wielkich przedsięwzięć ERDF systematycznie dokonuje się weryfikacji *ex ante*, która jest częścią procesu sprawdzania wniosków o dofinansowanie.

- 5.28. Komisja musi polegać na państwach członkowskich w kwestii wypełniania ich zobowiązań, zwłaszcza że ilość przedsięwzięć stale rośnie. Problem ten staje się poważny i wymaga rozwiązania. Po zreformowaniu Funduszy Strukturalnych zarządzanie nimi (szczególnie wybór i kontynuacja wspieranych finansowo przedsięwzięć) zostało przeniesione na grunt każdego państwa członkowskiego. Większe uprawnienia w kwestii zarządzania funduszem idą w parze z większą odpowiedzialnością za sprawdzanie zgodności z zasadami dotyczącymi zamówień publicznych. Tak więc ulepszenie istniejącego systemu kontroli w poszczególnych państwach członkowskich jest sprawą najwyższej wagi. Należy przypomnieć, że odbywa się ważna debata w ramach SEM 2000 na temat potrzeby większej przejrzystości oraz zasad korzystania z Funduszy Strukturalnych. W tym kontekście, konkretne propozycje odnośnie wyklarowania określonych kryteriów oraz promowania współpracy i dialogu pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją w ramach partnerstwa i w interesie beneficjentów będą przedłożone Dublińskiej Radzie Europejskiej. Warunki stosowania dostosowań finansowych w przypadkach oszustw i nieprawidłowości, włącznie z korektą sieci w ekstremalnych przypadkach, kiedy państwo członkowskie uparcie nie wypełnia zobowiązań rewizyjnych, również będą tematem rozmów. Prace będą kontynuowane do roku 1997. Jednocześnie, należy wspomnieć i zwrócić uwagę na zasady przejrzystości, według których istnieje obowiązek informowania Komisji o wszelkich przypadkach nieprawidłowości lub oszustwa.
- 5.29. Chociaż ostatecznie odpowiedzialność za ulepszenie procedur spoczywa na państwach członkowskich, to Komisja użyje wszelkich środków, żeby zapewnić jak najszybsze wprowadzenie ulepszonych systemów kontroli. Rozwiązania muszą iść za konkretnymi problemami ujawnionymi w konkretnych przedsięwzięciach. Celem naszego działania musi być stworzenie wartościowego systemu. Odpowiedzialność, dobre wykonanie i wyniki muszą stać się synonimami zarządzania Funduszem Strukturalnym. Korzyści są oczywiste: znaczne oszczędności na każdym poziomie, bardziej efektywne wykorzystanie ograniczonych zasobów, zdrowsza sytuacja zatrudnieniowa w danych regionach, większe zaufanie obywateli UE odnośnie gospodarnego wydawania pieniędzy oraz przedsięwzięcia przynoszące korzyści ich użytkownikom. W celu wykazania troski o właściwe wykorzystanie pieniędzy publicznych oraz w celu zdobycia poparcia społecznego Komisja uważa, że państwa członkowskie powinny publikować informacje o gospodarnym wydatkowaniu pieniędzy w każdym konkretnym przedsięwzięciu.

- 5.30. Sam system można ulepszyć poprzez wprowadzenie względnie drobnych zmian proceduralnych. Jedną z takich zmian mogłoby być wprowadzenie, dla każdego przedsięwzięcia oświadczenia podpisywanego przez kompetentnych urzędników państwowych o tym, że postępowanie jest zgodne z zasadami Unii dotyczącymi zamówień publicznych. Takie oświadczenie o osobistej odpowiedzialności stosowano już w innych obszarach i w niektórych państwach trzecich, w głównej mierze w Stanach Zjednoczonych; metoda ta okazała się najskuteczniejszym sposobem zabezpieczenia najlepszej ceny i zapobiegania oszustwom. Można by podsunąć myśl o stworzeniu Kodeksu postępowania dla urzędników państwowych. Oczywiście zastosowanie tych środków w praktyce należy rozpatrywać w świetle różnych systemów regulaminów pracowniczych dla urzędników administracyjnych w państwach członkowskich.
- 5.31. Pomysł indywidualnej odpowiedzialności powstał w związku z koncepcją działań zapobiegawczych. Nasza polityka odnośnie dysponowania Funduszami Strukturalnymi musi opierać się na zasadzie – zapobieganie jest lepsze niż naprawianie. Zastosowanie systemu atestacji (patrz: rozdział 3) w odniesieniu do podmiotów zamawiających wspomaganych finansowo z funduszy UE mogłoby w znacznym stopniu poprawić sytuację i dać gwarancję, że odbiorcy stosują mechanizmy umożliwiające im gospodarne wykorzystanie pieniędzy według najlepszej praktyki handlowej. W naszym interesie jest, żeby fundusze UE były wykorzystywane efektywnie. Zaświadczając poprzez atestację, że ustanowiono efektywny system zamówień publicznych, wysiłek władz jest niewspółmiernie mały w porównaniu z zaoszczędzonymi funduszami UE.
- 5.32. Dalekosiężną propozycją mogłoby być wykorzystanie kompetencji instytucji niezależnych opisywanych w rozdziale 3 w celu promowania zgodności z zasadami dotyczącymi zamówień publicznych w kwestii funduszy Unii Europejskiej. Z poszanowaniem kompetencji Komisji takie organy mogłyby odegrać kluczową rolę nie tylko w procesie kontroli postępowania władz publicznych, ale również mogłoby je reklamować. Funkcje te mogłyby sprawować sądy państwowe rewidentów w państwach członkowskich lub równoważne organy niezależne.
- 5.33 Wdrażanie propozycji nie rozwiąże każdego problemu. Przekształcenie systemu zamówień publicznych, w który zaangażowane są fundusze Unii – permanentnie lub strukturalnie – będzie możliwe tylko, jeśli konkretnym rozwiązaniom towarzyszyć będzie proces zachodzących zmian w bliskim partnerstwie z państwami członkowskimi. Może być niezbędne sformalizowanie takich inicjatyw (na przykład wiarygodności) w celu wprowadzenia rzeczywistej i ostatecznej zmiany. Jest to też zgodne z ideą i celami praktyki: "solidne zarządzanie" (SEM 2000) stosowanej przez Komisję oraz przedstawicieli państw członkowskich, a wynikłej z inicjatywy Madryckiej Rady Europejskiej z roku 1995. Wnioski tej grupy potwierdzają potrzebę zadbania o rygor i przejrzystość przy dobrym wykorzystaniu kredytów i przy podziale odpowiedzialności. Będą one przedstawione pod obrady Rady Europejskiej, która zbierze się w Dublinie w 1996 roku.

- 5.34. Przy ulepszonym systemie kontroli w skali danego państwa Komisja, ze swojej strony, mogłaby się skoncentrować na weryfikacji *ex post* przedsięwzięć (na przykład w bliskiej współpracy z niezależnymi organami wyznaczonymi przez państwo członkowskie). Komisja mogłaby być też poproszona o przeprowadzenie przeglądu systemów kontroli w każdym z państw. Ponadto, Komisja będzie szukać metod na ulepszenie przepływu informacji pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi odnośnie przedsięwzięć, zwłaszcza poprzez wykorzystanie nowoczesnych technologii informatycznych.
- (b) Zamówienia publiczne udzielane przez instytucje europejskie lub finansowane przez państwa nie będące członkami, ale korzystające z zasobów Wspólnoty
- 5.35. Przy udzielaniu zamówień Kiedy udziela się zamówienia na własne potrzeby lub w celu wdrożenia polityki, za którą Wspólnota Komisja jest odpowiedzialna, instytucje europejskie muszą zgodnie z Art. 56 Rozporządzenia o Finansach przestrzegać tych samych zasad, jak te stosowane względem krajowych podmiotów zamawiających według dyrektyw dotyczących zamówień publicznych. Ponadto, tylko zamówienia udzielane przez Radę i Komisję są objęte przepisami GPA i Światowej Organizacji Handlu (patrz: rozdział 6). Wyjątki od tych zobowiązań są precyzowane przez dokumenty: (a) w przypadku GPA, zamówienia udzielane w związku z pomocą żywnościową; (b) w przypadku zobowiązań wynikających z Art. 56 Rozporządzenia o Finansach³⁹, takie same derogacje, jak te wymienione w dyrektywach plus, zgodnie z Tytułem IX Rozporządzenia o Finansach, zamówienia udzielane w kontekście zewnętrznej pomocy finansowej z budżetu Wspólnoty z wyjątkiem zamówień na usługi na potrzeby Komisji, względem których normalne zasady są stosowane. Chociaż nie mieszczą się one w zakresie dyrektyw, wszystkie te zamówienia, które są finansowane z zasobów Wspólnoty (ogólny budżet, ESGGF i EDF) i wchodzące w skład programów Wspólnoty (np. PHARE, TACIS, MEDIA) nadal podlegają specyficznym zasadom oraz fundamentalnym regułom, według których kontakty są przyznawane. Dotyczy to w szczególności przejrzystości i równego traktowania.
- 5.36. Wspomniane ogólne obowiązki ujęte w szerokim zakresie zostały rozpisane bardziej szczegółowo poprzez wprowadzenie niedawnych poprawek do Rozporządzenia o Finansach i będą wyjaśnione w kolejnych poprawkach, które Komisja zamierza zaproponować mając na względzie ograniczenie wyżej wspomnianych derogacji w celu zapewnienia ich interpretacji w sposób uściślony. Działania Komisji są częścią tych wysiłków mających na celu poprawę zarządzania finansami, jak zostało to określone we wskazaniach dotyczących operacji SEM 2000.
- 5.37. Celem tej ramy prawnej jest umożliwienie bardziej efektywnego wykorzystania ogólnego budżetu Wspólnoty oraz funduszy w celu rozwinięcia współpracy poprzez zachęcanie do wzięcia udziału w przetargu na zasadach wolnej konkurencji. Zainteresowane departamenty muszą w związku z tym dążyć do stosowania regulacji prawnych tak wszechstronnie, jak to tylko możliwe. Komisja chce mieć pewność, że podjęte środki są wystarczające do zapewnienia uczciwego dostępu do zamówień udzielanych zarówno przez instytucje europejskie, jak i przez państwa trzecie zgodnie z programami

Wspólnoty oraz z wykorzystaniem środków finansowych Wspólnoty. W związku z tym, państwa trzecie otrzymujące pomoc finansową z budżetu Wspólnoty powinny zostać zobligowane do wypełniania określonych zobowiązań, szczególnie w kwestii kontroli nieprawidłowości na miejscu, zwrotu sum przywłaszczonych oraz nakładania kar na nieprawidłowo przeprowadzone transakcje.

V. Zamówienia a aspekty społeczne

- 5.38. Polityka socjalna Unii Europejskiej przyczynia się do wspierania wysokiego poziomu zatrudnienia oraz opieki społecznej (Artykuł 2 Traktatu UE), swobodnego przepływu pracowników, równych możliwości dla kobiet i mężczyzn, większej spójności gospodarczej i społecznej, lepszych warunków bytowych i pracy, wysokiego poziomu opieki zdrowotnej, wysokiego poziomu kształcenia i szkolenia oraz integracji niepełnosprawnych i innych grup ze społeczeństwem.
- 5.39. Zarówno organy, jak i podmioty zamawiające mogą być poproszone o wdrażanie różnych aspektów polityki socjalnej przy okazji udzielania zamówień, ponieważ zamówienia publiczne są narzędziem, dzięki któremu można w znacznym stopniu wpływać na postępowanie przedsiębiorców. Jednym z przykładów na osiągnięcie celów polityki socjalnej są zobowiązania prawne odnośnie ochrony zatrudnienia oraz warunków pracy, które są wiążące dla miejscowości, w których realizowane jest zamówienie na wykonanie robót bądź gdzie prowadzone jest tak zwane "pozytywne działanie". To ostatnie odnosi się do sytuacji, w której zamówienia publiczne są wykorzystywane do osiągnięcia zamierzonego celu, na przykład poprzez zapewnianie reglamentowanego rynku dla zakładu pracy chronionej, który nie mógłby współzawodniczyć na równych zasadach z normalnie funkcjonującymi przedsiębiorstwami, które charakteryzuje normalny poziom rentowności.
- 5.40. Rama prawna utworzona przez Traktat i dyrektywy nadal stosuje się do tych sytuacji. Z tego powodu, w związku z wprowadzaniem dyrektyw dotyczących zamówień publicznych w życie, pojawiły się pytania, czy, a jeśli tak, to w jakim stopniu cele socjalne mogą lub powinny być realizowane przy nałożeniu ograniczeń przez te dyrektywy, tak żeby nie zniweczyć głównego ich celu.
- 5.41. Przepisy wchodzące w skład wszystkich dyrektyw stwarzają wstępną możliwość realizacji celów socjalnych poprzez wykluczenie kontrahentów lub dostawców w sytuacji, kiedy uznaje się ich winnymi popełnienia przestępstwa dotyczącego ich postępowania zawodowego lub w sytuacji, kiedy uznano ich winnymi poważnego wykroczenia zawodowego. Zasady te są też stosowane w sytuacjach, kiedy przestępstwo lub wykroczenie dotyczy naruszenia ustawodawstwa, którego założeniem jest wspieranie realizacji celów socjalnych. W takich przypadkach przepisy zezwalają podmiotom zamawiającym na realizację takich celów przez wyłączenie kandydatów nie stosujących się do tych norm prawnych z całej procedury udzielania zamówień.

- 5.42. Inną ewentualnością jest zobowiązanie oferentów do przestrzegania zobowiązań socjalnych w trakcie realizacji udzielonych im zamówień, na przykład obowiązek promowania zatrudnienia kobiet lub opieka nad określonymi upośledzonymi grupami. Kontrola zgodności z takimi uwarunkowaniami musi się odbywać poza procedurą udzielania zamówień (patrz: orzeczenie Trybunału w *Beentjes*, przytaczane wcześniej oraz komunikat Komisji odnośnie zamówień publicznych: aspekty regionalne i społeczne⁴⁰). Warunki realizacji zamówień są do przyjęcia tylko wtedy, jeśli zarówno w sposób pośredni, jak i bezpośredni nie dyskryminują oferentów z pozostałych państw członkowskich. Wystarczająca przejrzystość musi być zapewniona poprzez zawarcie warunków w ogłoszeniu o zamówieniu lub w dokumentach przetargowych.
- 5.43. Z drugiej strony dyrektywy na dzień dzisiejszy nie biorą pod uwagę aspektów społecznych, kiedy sprawdza się przydatność kandydatów lub oferentów zgodnie z kryteriami wyboru, które dotyczą głównie ich sytuacji ekonomiczno-finansowej lub zaplecza technicznego ani też kiedy dochodzi do udzielenia zamówienia na podstawie tych kryteriów, które określają pożądane cechy ekonomiczne potencjalnych dostawców oraz robót lub usług objętych zamówieniem. Należy jednak dodać, że w przypadku zamówień wykraczających poza zakres stosowania dyrektyw nabywcy mogą uwzględniać w kryteriach preferencje socjalne pod warunkiem, że preferencje te nie dyskryminują wszystkich obywateli Wspólnoty o wspólnych cechach.
- 5.44. Pierwsze pytanie, które się nasuwa, to czy możliwości realizacji krajowych zamierzeń dotyczących różnych grup stwarzane przez prawo o zamówieniach publicznych powinny być wyjaśnione przy pomocy komunikatów wyjaśniających i po drugie czy te możliwości wystarczą, żeby zaspokoić potrzeby lub może powinny być podjęte inne środki w celu realizacji celów odnośnie stosowania zasad Wspólnoty przy zamówieniach publicznych z zachowaniem zasad uczciwej konkurencji.

VI. Zamówienia a środowisko

- 5.45. Po poprawkach wprowadzonych do Traktatu UE przez Jednolity Akt Europejski, a następnie przez Traktat w Maastricht, ochrona środowiska stała się jednym z priorytetowych działań Wspólnoty. Zostało przyjętych ponad 200 aktów, dotyczących między innymi walki z zanieczyszczeniem powietrza, wody, gleby, zagospodarowania odpadów, norm bezpieczeństwa produktu, oceny wpływu na środowisko i ochrony przyrody. Zgodnie z Art. 130 r. Traktatu UE wymagania dotyczące ochrony środowiska muszą zostać włączone i być wdrażane z innymi inicjatywami Wspólnoty. Kilka państw członkowskich stosuje już zaawansowane metody ochrony środowiska.
- 5.46. W tym konkretnym sektorze państwa członkowskie (oraz ich władze państwowe) rozpoczęły już proces integracji aspektów ochrony środowiska z ich własnym systemem zamówień publicznych. Z uwagi na rozmiar zamówienia publiczne mogą mieć ogromny wpływ na określone działania związane z działalnością gospodarczą; mogą nawet wpłynąć na wytworzenie

określonych produktów. Rząd duński niedawno przyjął "Plan działania w związku z trwałą strategią środowiskową/ekologiczną dla zamówień publicznych". Pozostałe państwa członkowskie także zastanawiają się nad tym, jak najlepiej promować zamówienia na ekologiczne produkty i usługi. Ponadto, OECD niedawno przyjęło Zalecenie odnośnie polityki rządów dotyczącej ochrony środowiska naturalnego⁴¹, które ponagla państwa członkowskie oraz ich rządy do ustanawiania i realizowania polityki zamówień publicznych na towary i usługi przyjazne środowisku naturalnemu.

- 5.47. Stosowanie dyrektyw o zamówieniach publicznych nie daje faktycznie władzom możliwości propagowania akcji ochrony środowiska naturalnego. W związku z tym byłoby bez wątpienia pożądane, gdyby sprecyzowano możliwości stwarzane przez przepisy ogólne istniejącego ustawodawstwa odnośnie uwzględnienia aspektów środowiskowych przy jednoczesnym precyzyjnym określeniu granic tych możliwości.
- 5.48. Po pierwsze, mając na uwadze cele socjalne, ochrona środowiska jest możliwa poprzez wprowadzenie konkretnych zasad, za naruszenie których dostawca/wykonawca lub kontrahent byłby uznany winnym popełnienia przestępstwa w praktyce zawodowej lub uznano by go winnym poważnego wykroczenia. W takich przypadkach dyrektywy zezwalają podmiotom zamawiającym na wyłączenie dostawcy lub kontrahenta, którego uznano winnym naruszenia zasad, z procedury udzielania zamówienia.
- 5.49. Po drugie, kwestie związane z ochroną środowiska mogą być włączone do wymagań technicznych odnośnie specyfikacji robót, dostaw lub usług objętych zamówieniami publicznymi, zwłaszcza do specyfikacji technicznej, którą nabywcy muszą zamieścić w dokumentach dotyczących zamówień i której oferenci muszą przestrzegać zgodnie z dyrektywami. Należy dołożyć starań, żeby stworzyć normy europejskie lub jednolitą specyfikację techniczną uwzględniającą i wspierającą aspekty związane z ochroną środowiska przy jednoczesnym unikaniu negatywnych skutków ustalenia zbyt specyficznych kryteriów. Przykładem takiej specyfikacji może być proekologiczne oznakowanie zgodne z prawami Wspólnoty. Podmioty dokonujące zakupów mogą zachęcać firmy do przyjmowania bardziej czynnej postawy odnośnie kwestii ochrony środowiska poprzez zaprzestanie odrzucania ofert na towary zawierające komponenty po naprawie lub materiały wtórne, pomimo że spełniają one pod względem technicznym wymagania określone w dokumentach dotyczących zamówień.
- 5.50. Po trzecie, w określonych warunkach dyrektywy zezwalają na zawarcie zamierzeń związanych z ochroną środowiska w kryteriach doboru kandydatów. Kryteria te ustalono, żeby sprawdzić możliwości ekonomiczne, finansowe i techniczne i w związku z tym mogą one zawierać elementy dotyczące ochrony środowiska w zależności od rodzaju ekspertyzy, jaka jest niezbędna dla danych zamówień.
- 5.51. Po czwarte, w fazie udzielania zamówienia czynniki ochrony środowiska mogłyby odegrać ważną rolę w ustaleniu najkorzystniejszych z punktu widzenia ekonomii ofert, ale tylko w przypadkach, kiedy odniesienie do tych czynników pozwala ocenić korzyść ekonomiczną, która jest specyficzna dla

każdego rodzaju robót, dostaw lub usług objętych zamówieniem oraz ocenić bezpośrednio korzyści płynące dla podmiotu zamawiającego. W przypadku zamówień wykraczających poza ramy dyrektyw preferencje w związku z aspektem ochrony środowiska mogą być użyte jako kryterium wyróżniające pod warunkiem, że nie są dyskryminujące i są otwarte dla wszystkich oferentów Wspólnoty zgodnie z zasadą wzajemnego uznawania.

- 5.52. Po piąte, podmioty zamawiające mogą realizować cele związane z ochroną środowiska poprzez wypełnianie zobowiązań wynikających z zamówienia nałożonych na zwycięskich oferentów. Innymi słowy, podmiot zamawiający może zobowiązać wykonawcę, którego ofertę wybrano do realizacji zamówienia zgodnie z określonymi ograniczeniami, których celem jest ochrona środowiska naturalnego. Oczywiście, wypełnianie warunków wynikających z zamówienia nie powinno być dyskryminacyjne, ani też nie powinno zakłócać pracy jednolitego rynku. Warunki powinny też być zawarte w ogłoszeniach o zaproszeniu do przetargu, co da pewność, że wszyscy uczestnicy są świadomi ich istnienia. W końcu, weryfikacja zdolności zwycięskiego oferenta do realizacji zamówień zgodnie z warunkami powinna się odbywać poza procedurą udzielania zamówień.
- 5.53. W granicach możliwości wspomnianych powyżej Komisja byłaby najbardziej zainteresowana otrzymaniem informacji na temat doświadczeń państw członkowskich lub indywidualnych podmiotów zamawiających wynikających z uwzględniania aspektów ochrony środowiska w udzielanych przez nie zamówieniach. W swojej proponowanej Decyzji odnośnie przeglądu piątego programu działania, dotyczącego ochrony środowiska, Komisja już zaznaczyła, że dalsze działania mogą się okazać potrzebne w związku z lepszym uwzględnieniem aspektów ochrony środowiska przy stosowaniu zasad Wspólnoty dotyczących zamówień publicznych z jednoczesnym zachowaniem zasad uczciwej konkurencji.

VII. Zamówienia wojskowe

- 5.54. W roku 1990 suma wydatków związanych z zamówieniami wojskowymi, które poniosła UE wynosiła 65-70 miliardów ECU. Chociaż znaczna część (prawie jedna trzecia) tych zamówień została już objęta dyrektywami dotyczącymi zamówień publicznych, to jednak w tym sektorze nie korzysta się jeszcze w pełni z możliwości, jakie stwarza otwarty rynek zamówień. Badania przeprowadzone przez Komisję w roku 1992 i dotyczące wysokości kosztów związanych z pozaeuropejskimi zamówieniami wojskowymi, włącznie z zamówieniami na zakup sprzętu wojskowego sugerowały, że główne oszczędności (wahające się od 5 miliardów do 11 miliardów ECU na podstawie danych z roku 1990 i według różnych możliwych scenariuszy) mogą być osiągnięte w tym obszarze. Komisja oczekuje wszelkich działań zmierzających do zwiększenia konkurencji w tym sektorze. Skutkiem tego będą nie tylko bezpośrednie oszczędności, ale także bardziej wydajna ekonomicznie gospodarka wynikająca z dłuższych serii produkcyjnych i ostatecznie bardziej konkurencyjny europejski przemysł obronny. W ramach wkładu do dyskusji Komisja niedawno wydała komunikat po tytulem:

“Wyzwania przed europejskim sektorem przemysłu obronnego – wkład w działania podejmowane w skali Europy”⁴². Ponieważ sektor przemysłu obronnego polega prawie wyłącznie na zamówieniach publicznych, komunikat głównie dotyczy zamówień publicznych. Niemniej jednak konkurencyjny europejski przemysł obronny jest też istotnym warunkiem nadania bezpieczeństwu i polityce obronnej znamion tożsamości europejskiej. Należy wziąć pod uwagę specyfikę tego sektora przemysłu. To mogłoby przyspieszyć wprowadzenie pewnych poprawek do procedur zawartych w dyrektywach dotyczących zamówień publicznych. Nie należy również pomijać żadnych inicjatyw podejmowanych przez Unię Zachodnioeuropejską (UZE) oraz inne podobne organizacje prowadzące działalność na polu współpracy w dziedzinie obronności.

VIII. Zamówienia a polityka ochrony konsumenta

- 5.55. Wdrożenie efektywnej polityki zamówień publicznych, poprawiającej dostęp do rynku oraz jego przejrzystość na coraz bardziej zintegrowanym Jednolitym Rynku może przynieść znaczne korzyści konsumentom w formie usług i infrastruktur o wyższej jakości i znacznie wydajniejszych pod względem ekonomicznym. W tym kontekście ważne jest, żeby uwzględniać politykę ochrony konsumenta w polityce Unii dotyczącej zamówień publicznych. Szczególnie pożądane są jasność relacji i dialog z organizacjami konsumenckimi.

IX. Pytania

1. Czy uważacie, że zredagowanie praktycznego przewodnika wyjaśniającego małym i średnim przedsiębiorstwom, jak mają się przygotować do przetargu publicznego oraz notek wyjaśniających aspekty stosowania dyrektyw, którymi małe i średnie przedsiębiorstwa są szczególnie zainteresowane byłoby użyteczne? Na jakich zagadnieniach autorzy wspomnianych dokumentów powinni się skoncentrować?
2. Zakładając, że niektóre sieci sponsorowane przez Wspólnotę już przekazują informacje o zamówieniach, szczególnie małym i średnim przedsiębiorstwom, czy uważacie, że ich rola powinna być większa? Jeśli tak, to dlaczego?
3. Jakie jest Wasze zdanie na temat opinii rozważanych w związku z ulepszeniem dostępu małych i średnich przedsiębiorstw do informacji na temat konkretnych zamówień (przyjęcie TED, wykorzystanie INTERNET-u, CPV i standardowe formularze)? Czy uważacie, że istnieją jakieś inne metody, które można by wykorzystać?
4. Czy Europejskie Grupy Nacisku są odpowiednim instrumentem do promowania współpracy pomiędzy małymi i średnimi przedsiębiorstwami, szczególnie przy publicznych zamówieniach poza granicami państwa?

5. Czy uważacie, że w celu promowania większego udziału małych i średnich przedsiębiorstw przy zamówieniach publicznych, powinny być podjęte inne działania w skali Wspólnoty, szczególnie w kwestiach podzamówień i terminów płatności? Jeśli tak, to jakie? Na przykład, czy powinno się ustalać obowiązkowe terminy płatności, po upływie których będą naliczane odsetki karne?
6. Jakie są Waszym zdaniem najlepsze sposoby stworzenia sieci usług wspomagających małe i średnie przedsiębiorstwa? Jaki rodzaj usług powinien być świadczony przez te sieci?
7. W jakim stopniu, według Was, polityka normalizacyjna prowadzona przez europejskie organy normalizacyjne (CEN, CENELEC, ETSI) na podstawie mandatów Komisji okazała się skuteczna przy eliminacji przeszkód utrudniających otwarcie rynku zamówień publicznych?
8. Które sektory produkcyjne powinny być traktowane priorytetowo przy ustalaniu dalszych mandatów dla norm europejskich?
9. Przedstawiciele sektora prywatnego wyrazili wiele obaw odnośnie TEN, które opisaliśmy w części niniejszego rozdziału. Czy wyjaśnienie odnośnych przepisów było wystarczająco jasne, tak żeby rozwiać te obawy, czy też wskazane byłoby opracowanie zbioru wskazówek na piśmie dotyczących sposobu stosowania dyrektyw przy przetargu publicznym dla TEN lub innych znaczących przedsięwzięć (na przykład komunikat wyjaśniający)?
10. Czy wiecie o innych kwestiach dotyczących procedur udzielania zamówień, które należałoby wyjaśnić lub które wymagałyby wydania uchwały mającej na celu ułatwienie przystąpienia sektora prywatnego do TEN lub innych spółek publicznych/prywatnych?
11. Czy zgadzacie się z założeniem, że żeby zachęcić do efektywnego zarządzania Funduszami Strukturalnymi, państwa członkowskie i podmioty zamawiające powinny szerzej podawać do publicznej wiadomości fakt, że przedsięwzięcia związane z zamówieniami dofinansowane przez UE przyniosły odpowiednie zyski i pieniądze zostały właściwie wykorzystane?
12. Czy zobowiązanie osób odpowiedzialnych do podpisania oświadczenia odnośnie konkretnego przedsięwzięcia o tym, że przedsięwzięcie przyniosło korzyści w zamian za zainwestowane pieniądze oraz że zasady dotyczące zamówień publicznych były przestrzegane byłoby użyteczne?
13. Czy są jakiś inne metody zwiększenia skuteczności zasad dotyczących zamówień publicznych w sytuacji, w której są wykorzystywane fundusze strukturalne?
14. Czy uważacie, że podmioty zamawiające otrzymujące fundusze z Unii Europejskiej powinno się zachęcać do atestacji tak, żeby mieć pewność, że istnieje skuteczny system zamówień publicznych?

15. Czy gdyby niezależne organy krajowe współpracujące ściśle z Komisją zapewniały pomoc podmiotom zamawiającym w sytuacji, kiedy ich zamówienia są sponsorowane z funduszy Wspólnoty, to byłoby to działanie użyteczne i efektywne?
16. Czy uważacie, że zasady, w świetle których udzielane są zamówienia przez instytucje Wspólnoty oraz zamówienia udzielane przez inne organy lub państwa trzecie korzystające z zasobów Wspólnoty w ramach jej programów wystarczają, żeby zapewnić uczciwy dostęp wszystkim zainteresowanym stronom do tych zamówień?
17. Czy Waszym zdaniem środki gwarantowane przez prawo o zamówieniach publicznych i wykorzystywane do realizacji celów wyznaczonych przez politykę socjalną Wspólnoty i danego państwa wymagają wyjaśnienia, na przykład poprzez komunikaty wyjaśniające?
18. Czy uważacie, że środki te wystarczą, żeby zaspokoić potrzeby? Jeśli, nie to jakie inne środki według Was powinny być użyte w celu zapewnienia realizacji celów polityki socjalnej w kwestii stosowania zasad Wspólnoty dotyczących zamówień publicznych przy zachowaniu zasady uczciwej konkurencji?
19. Czy Waszym zdaniem zobowiązania dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy są wystarczająco uwzględniane przy sporządzaniu ogłoszeń o zaproszeniu do przetargu i dokumentów dotyczących zamówienia? Jakie ulepszenia możecie zaproponować?
20. Jakie są Wasze doświadczenia odnośnie promocji ekologicznych produktów i usług według zaleceń zawartych w dyrektywach? Czy Komisja powinna wyjaśnić, jak należy stosować dyrektywy dotyczące zamówień publicznych z uwzględnieniem aspektów ochrony środowiska naturalnego (na przykład poprzez komunikaty Komisji)?
21. Czy uważacie, że oferowane rozwiązania są wystarczające, żeby osiągnąć wyznaczone cele? Jeśli nie, to jakie środki według Was należy zastosować, żeby zapewnić realizację zamierzeń związanych z ochroną środowiska naturalnego przy stosowaniu zasad Wspólnoty dotyczących zamówień publicznych i przy zachowaniu zasady o uczciwej konkurencji? Czy powinno się włączyć proekologiczne oznakowanie do specyfikacji zamieszczanej w dokumentach dotyczących zamówienia lub czy wniosek o rejestrację w Projekcie Ochrony Środowiska i Kontroli powinien być jednym z kryteriów przy wyborze?
22. Przy braku konkurencji w sektorze produkującym sprzęt wojskowy, czy sektor ten nie powinien być włączony do systemu zamówień publicznych, jak chcą tego niektóre z państw członkowskich?

6. ZAMÓWIENIA POZA PAŃSTWAMI UNII EUROPEJSKIEJ

Po przyjęciu nowego Porozumienia o Zamówieniach Rządowych Światowej Organizacji Handlu globalizacja zamówień publicznych z pewnością wzrośnie. Nasza gospodarka musi reagować pozytywnie i skutecznie na takie wyzwanie; ogólnoswiatowa konkurencja się nasili, a powodzenie będzie zależeć od innowacji i myślenia w kategoriach transakcji międzynarodowych. Należy w dalszym ciągu aktywnie otwierać rynek; twórczy dialog z przedstawicielami naszego biznesu jest konieczny, żeby ustalić nowe możliwości stwarzane przez rynek oraz pomóc przy określeniu celów przyszłych negocjacji. Komisja prosi wszystkie państwa członkowskie i przemysł o zasygnalizowanie wszelkich problemów, jakie na poszczególnych rynkach mogą się pojawić oraz zaproponowanie ewentualnych rozwiązań, szczególnie tam, gdzie umowy otwierające rynek są negocjowane.

Przygotowanie państw stowarzyszonych ze Środkowej i Wschodniej Europy do przystąpienia do Unii jest sprawą priorytetową. Biała Księga Komisji zawiera wskazania dotyczące zakresu kierunków działań na jednolitym rynku, w tym również polityki zamówień publicznych. Zarówno Komisja, jak i państwa członkowskie uczyniły wiele, żeby pomóc przy stworzeniu podstaw skutecznego systemu zamówień publicznych. Wysiłki te jednak muszą być wzmożone. Szkolenie dotyczące najlepszej praktyki zamówień publicznych oraz możliwość uzyskania natychmiastowej porady prawnej są niezwykle istotne.

Podobnie, wraz z próbami Komisji zmierzającymi do umocnienia więzi pomiędzy państwami w basenie Morza Śródziemnego i jak to określono w układach z Turcją, Maroko i Tunezją Komisja będzie także rozważać sposób, w jaki można wspierać rozwój praktyk na konkurencyjnym rynku zamówień publicznych.

I. Dostęp do światowych rynków zamówień publicznych – uczciwa oferta dla Europy

- 6.1. Rosnąca liberalizacja rynków UE musi w najwyższym stopniu być odzwierciedlona w świecie, żeby zmaksymalizować korzyści dla naszej gospodarki opierającej się na przetargu konkurencyjnym. UE była instrumentalna w osiągnięciu liberalizacji zamówień na szeroką skalę w odniesieniu do głównych partnerów handlowych poprzez Umowę GATT pierwszej generacji odnośnie zamówień rządowych z roku 1979, Europejski Obszar Ekonomiczny, Porozumienia Europejskie i ostatnio poprzez nowe Porozumienie o Zamówieniach Rządowych (GPA) Światowej Organizacji Handlu zawartych jednocześnie z Rundą Urugwajską.
- 6.2. Nowe GPA weszło w życie w dniu 1 stycznia 1996 roku. Poza Unią Europejską nowymi stronami porozumienia są USA, Kanada, Japonia, Izrael, Południowa Korea, Norwegia i Szwajcaria. Aruba i Lichtenstein niedawno dołączyły do

porozumienia, natomiast Singapur jest w trakcie przystąpienia. Porozumienie obejmuje zamówienia udzielane przez organy rządowe niższego szczebla (takie, jak rządy poszczególnych państw w federacjach państwowych, prowincje i miasta) oraz przez podmioty prowadzące działalność w wielu sektorach użyteczności publicznej (takich, jak elektryczność, transport komunalny, wodociągi, porty i lotniska). Podczas gdy GPA z roku 1979 ograniczało się tylko do zamówień publicznych na dostawy, w zakres nowego GPA wchodziły roboty budowlane i usługi. Istotne jest to, że dostawcy/wykonawcy będą też mieli prawo do kwestionowania decyzji o udzieleniu zamówienia, jeśli uznają, że zostali dyskryminowani. Komisja szacuje, że nowe GPA otworzy rynek na konkurencyjne zamówienia międzynarodowe warte około 450 miliardów ECU w skali roku. Stanowi to w przybliżeniu dziesięciokrotny wzrost w wartości zamówień będących przedmiotem przetargów w ramach GPA 1979.

- 6.3. Wiele dyskryminujących przepisów, które eliminowały firmy prowadzące działalność w UE z rynków państw trzecich anulowano na początku bieżącego roku. Stworzono nowe możliwości gałęziom przemysłu i to od sektora bankowego, aż po przemysł ciężki. W USA najbardziej dyskryminacyjne przepisy "Kupuj, co amerykańskie", które wprowadzono w latach trzydziestych zostały usunięte przez rząd federalny oraz 39 spośród 50 rządów stanowych (włącznie z Kalifornią, Nowym Jorkiem, Teksasem, Illinois i Florydą). W konsekwencji możliwości rynkowe warte około 100 miliardów ECU w skali roku będą mogły być wykorzystane przez firmy UE. GPA otwiera też rynki na zamówienia w Azji południowo-wschodniej. Japonia, na przykład, wyraziła zgodę na pokrycie udzielenia zamówienia przez jej 47 prefektur odpowiedzialnych za wydatki zamówieniowe, szczególnie w takich obszarach, jak budownictwo oraz inżynieria lądowa i wodna. W Korei Południowej, gdzie GPA zacznie się stosować od roku 1997, firmy UE będą mogły stawać do postępowania o udzielenie zamówienia w sektorze publicznym bez konieczności przekazania technologii, odkupienia lub zawierania miejscowych porozumień, co miało miejsce w przeszłości.
- 6.4. Niemniej jednak nie można spocząć na laurach. Pomimo znacznego postępu, nie wszystkie obwarowania możliwości przetargowych zostały usunięte; pewne istotne restrykcje wciąż są utrzymywane przez państwa będące sygnatariuszami GPA (w którym to przypadku Wspólnota postępuje zgodnie z zasadą wzajemności). Ponadto, GPA ma się stać porozumieniem wielostronnym, co oznacza, że będzie mogło do niego dołączyć więcej państw. Ponieważ rynek europejski jest w zasadzie otwarty dla wykonawców z państw trzecich, jest w interesie firm europejskich, żeby Wspólnota zdołała uzgodnić z państwami trzecimi poprzez negocjacje zasady dostępu do rynku, co pozwoli osiągnąć pełną wzajemną liberalizację zamówień.
- 6.5. Dalsze otwarcie rynku zamówień publicznych na świat nadal pozostanie głównym celem naszych działań. Wyników należy oczekiwać z wielostronnego procesu zachodzącego w Światowej Organizacji Handlu i poprzez powiększanie jej członkostwa. Przyszli członkowie wnoszący o przystąpienie do Światowej Organizacji Handlu, tacy jak Chiny i Tajwan powinni z zasady podpisać GPA, jeśli jest to konieczne to po okresie przejściowym. (Tajwan już wyraził chęć przystąpienia do GPA). Komisja usilnie zachęca obecnych członków Światowej Organizacji Handlu do przystąpienia do GPA, szczególnie

tych, którzy posiadają status obserwatora. Podejście polegające na wielostronności jest potrzebne w celu osiągnięcia konsensusu w kwestii przejrzystości, otwarcia oraz systemu środków prawnych przy zamówieniach publicznych. Ostatecznym zamierzeniem ciągle pozostaje krajowe przetwarzanie i skuteczne stosowanie klauzuli najwyższego uprzywilejowania w odniesieniu do wszystkich zamówień publicznych oraz wszystkich członków Światowej Organizacji Handlu. W celu kontynuacji tego procesu Unia Europejska proponuje też rewizję GPA z roku 1994, która objęłaby przedłużenie umowy, zniesienie środków i praktyk dyskryminacyjnych oraz uproszczenie i doskonalenie. Niemniej jednak negocjacje dwustronne nadal są potrzebne. Komisja jest w trakcie negocjacji ze Szwajcarią i Koreą Południową. Komisja szuka możliwości zdobycia dostępu dostawców z UE do rynków państw basenu Morza Śródziemnego. Ponadto, poza Deklaracją Barcelońską, której celem jest utworzenie Obszaru Wolnego Handlu pomiędzy Wspólnotą a państwami śródziemnomorskimi z początkiem następnego stulecia, Układ o Stowarzyszeniu zgodnie z Artykułem XXIV GPA został zawarty z Izraelem. Układ ten uzupełniono o dwie szczegółowe umowy dotyczące zamówień publicznych. Nie są one jeszcze ratyfikowane i celem ich jest poszerzenie ofert złożonych na zasadzie wzajemności w ramach GPA oraz otwarcie rynków na zamówienia telekomunikacyjne obu stron. Umowa o Unii Celnej z Turcją również została zawarta, co umożliwi przyszły dostęp do zamówień publicznych na zasadach wzajemności. Podobne podejście zastosowano w przypadku dwóch Tymczasowych Układów o Stowarzyszeniu zawartych z Maroko i Tunezją.

- 6.6. Przemysł europejski posiada już bardziej szczegółową wiedzę na temat lokalnych trudności związanych z ubieganiem się o zamówienia w państwach trzecich. Jak nadmieniono w Komunikacie o strategii dostępu do rynku⁴³, jeśli strategia ma być skuteczna, Komisja musi posiadać bieżące informacje z pierwszej ręki na temat problemów, z którymi borykają się wykonawcy na rynkach państw trzecich tak, żeby mogła usunąć przeszkody godzące w interesy Europy. Konkretno doświadczenia przemysłu mogłyby się okazać pomocne. Nowa interaktywna baza danych dostępna w INTERNECIE daje przedsiębiorstwom możliwość informowania Komisji bezpośrednio o problemach związanych z dostępem do rynku. Umożliwi to Komisji ocenę problemów, analizę i podjęcie decyzji o działaniach, jakie powinny być podjęte w celu ich rozwiązania. Z drugiej strony, w celu ustalenia problemów związanych z dostępem oraz określenia celów przyszłych negocjacji z państwami trzecimi Komisja rozpoczęła badania systemu zamówień publicznych w 19 państwach Azji, Środkowego Wschodu oraz Ameryki Łacińskiej. Niedługo poznamy wyniki tych badań. Mile widziany byłby wkład europejskich środowisk biznesowych w te badania.
- 6.7. Niemniej jednak gromadzenie i analizowanie informacji to dopiero połowa sukcesu. Z umów jest pożytek tylko wtedy, kiedy są one skutecznie realizowane w praktyce. Dlatego Komisja podejmie kroki, żeby zapewnić skuteczną realizację GPA. Wiele Delegacji Wspólnotowych przy państwach trzecich będzie pomagać w realizacji tego zadania. Komisja prosi też państwa członkowskie o pomoc, w razie konieczności, przy zapewnieniu uczciwego traktowania dostawców. Tam, gdzie jest to konieczne i stosowne, Komisja nie będzie się wahać przed skorzystaniem z procedur konsultacyjnych w ramach GPA. Jeśli te konsultacje nie pomogą w rozwiązaniu problemu,

wówczas Komisja może zastosować procedury rozstrzygnięcia sporów Światowej Organizacji Handlu.

- 6.8. Niemniej jednak konkurencja nie działa w jednym kierunku. Zarówno Wspólnota, jak i państwa członkowskie mogą pomóc przy stwarzaniu dobrych warunków, ale sama gospodarka europejska musi być przygotowana do walki z silną konkurencją o zamówienia z sektora publicznego wewnątrz Unii ze strony wykonawców z państw trzecich, którzy w chwili obecnej korzystają z GPA. Wykonawcy powinni we właściwym czasie szukać sposobu maksymalizowania możliwości handlowych stwarzanych przez Porozumienie tak, żeby zwiększyć eksport do państw trzecich i powiększyć swój udział na rynkach zamówień publicznych państw trzecich. Ci, którzy dostosowują się do zmian i szukają nowych rynków odniosą największy sukces. Ci, którzy spoczywają na laurach i czekają ponoszą największe ryzyko.

II. Stworzenie podstaw dla rynku zamówień w Europie Środkowej i Wschodniej oraz w państwach basenu Morza Śródziemnego

- 6.9. Po wejściu w życie Układów Europejskich objętych Artykułem XXIV GPA dostawcy/wykonawcy z Węgier, Polski, Czech, Słowacji, Bułgarii, Rumunii, Słowenii (na krótko Republik Bałtyckich) mają dostęp do przetargów publicznych w Unii Europejskiej. Po upływie dziesięcioletniego okresu przejściowego dostawcy/wykonawcy w Unii Europejskiej będą też mieć dostęp do przetargów w państwach stowarzyszonych. Jest więc ważne, żeby wykonawcy w państwach stowarzyszonych podjęli wyzwanie uczestniczenia w procedurach udzielania zamówień w UE. Muszą też poczynić postępy w kwestii konkurencyjności, co umożliwi im skuteczne konkutowanie z firmami prowadzącymi działalność w Unii Europejskiej w przetargach krajowych po okresie przejściowym. Podobnie wraz z wysiłkami Komisji zmierzającymi do umocnienia więzi z krajami basenu Morza Śródziemnego oraz zgodnie z umowami zawartymi z Turcją, Maroko i Tunezją Komisja również będzie wspierać rozwój konkurencyjnych metod dotyczących zamówień publicznych.
- 6.10. Jednym z wyzwań, przed którymi stoi Unia jest udzielenie pomocy państwom Europy Środkowej i Wschodniej w przygotowaniach do przystąpienia do Unii Europejskiej. Kluczowym elementem tej fazy przygotowawczej jest zbliżenie ustawodawstwa państw Europy Środkowej i Wschodniej do ustawodawstwa Wspólnoty, według której funkcjonuje jednolity rynek. Na prośbę Rady Europejskiej, zwołanej w Essen, Komisja ustaliła podstawy strategii w Białej Księdze odnośnie przygotowań państw stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do zintegrowania się z rynkiem wewnętrznym Unii⁴⁴. Przedstawiona Radzie Europy w Cannes w roku 1995 Biała Księga zawiera wskazówki dotyczące środków ustawodawczych, jakie państwa zainteresowane powinny zastosować w celu stworzenia niezbędnej struktury regulacji do czasu ich przystąpienia do Unii Europejskiej. W Białej Księdze jest jasno powiedziane, że w obszarze zamówień publicznych należy ustanowić prawnie dobre procedury administracyjne w celu stworzenia

konkurencyjnych postępowań o zamówienie publiczne i wspierania konkurencji pomiędzy dostawcami/ wykonawcami.

- 6.11. Niemniej jednak otwarte i konkurencyjne procedury udzielania zamówień publicznych są względnie nowym zjawiskiem dla większości wykonawców i podmiotów zamawiających w państwach Europy Środkowej i Wschodniej. Zbliżenie krajowego ustawodawstwa do ustawodawstwa dla rynku wewnętrznego samo w sobie nie spowoduje zmian, które są niezbędne wykonawcom i podmiotom zamawiającym do stworzenia skutecznego systemu zamówień publicznych. Obecnie stosowana rama ustawodawcza będzie wzmocniona poprzez stosowną i celową pomoc techniczną. Urzędnicy zajmujący się zamówieniami publicznymi powinni być przeszkoleni tak, żeby potrafili określić towary i usługi, których zakupem są zainteresowani tak precyzyjnie, jak to tylko możliwe, rozumiejąc ekonomiczne i finansowe implikacje. Szkolenie pomoże też rozwinąć umiejętności zarządzania i administrowania, które są potrzebne do zawiadywania systemem zamówień publicznych oraz systemem zarządzania zamówieniami. Dostawcy/ Wykonawcy także muszą dostosować się do kultury dostarczania towarów i usług na żądanie klientów z sektora publicznego oraz rozwinąć umiejętność przygotowywania i składania ofert przetargowych.
- 6.12. Unia Europejska już wspiera pierwsze wysiłki państw Europy Środkowej i Wschodniej zmierzające do stworzenia podstaw dla efektywnego i otwartego rynku zamówień. Cenna pomoc, zwłaszcza przy projektach aktów prawnych i ustalaniu ram postępowania administracyjnego jest już udzielana w ramach programu PHARE i finansowanego głównie z funduszu PHARE – programu SIGMA⁴⁵, które działają pod auspicjami OECD. Komisja stworzyła też nowe międzynarodowe udogodnienia pod nazwą Biuro Wymiany Informacji o Pomocy Technicznej. Biuro będzie organem rozpatrującym prośby o wsparcie i udzielenie porady przez Komisję. Będzie też pojedynczą instytucją, w której informacja o pomocy technicznej odnośnie rynku wewnętrznego będzie mogła być przekazana i wymieniona.

III. Pytania

1. Jak skuteczna jest Porozumienie o Zamówieniach Rządowych (GPA) pod względem otwartości rynku? Czy istnieje potrzeba wychodzenia z nowymi inicjatywami?
2. Z ekonomicznego punktu widzenia, które państwa (lub grupy państw) oraz które sektory gospodarki powinny być traktowane priorytetowo w kwestii przyszłych inicjatyw dotyczących otwarcia rynku?
3. Czy Waszym zdaniem zbiór wspólnych zasad (takich, jak przejrzystość i brak dyskryminacji) wystarcza, żeby zapewnić faktyczne otwarcie rynków państw rozwijających się w przyszłości?
4. Czy są jakieś inne bariery (regulacyjne, nie regulacyjne) uniemożliwiające skuteczny udział w transakcjach na rynku zamówień państw trzecich, które nie mieszczą się w zakresie GPA?
5. Czy użyteczne byłoby stworzenie grupy doradczej złożonej z przedstawicieli biznesu, której zadaniem byłaby pomoc Komisji w kwestiach związanych z dostępem do rynku zamówień państw trzecich?
6. Jakie dodatkowe kroki mogłyby być podjęte przez Komisję lub państwa członkowskie zmierzające do udzielenia wykonawcom pomocy przy egzekwowaniu należnych im praw zgodnie z GPA i upewnieniu się, że pozostałe strony zamawiające grają zgodnie z zasadami?
7. Czy Waszym zdaniem Komisja powinna traktować priorytetowo kwestię udzielania pomocy państwom Europy Środkowej i Wschodniej przy rozwijaniu umiejętności poruszania się po rynku zamówień publicznych? Jeśli tak, to w jaki sposób najskuteczniej przeszkolić urzędników w Europie Środkowej i Wschodniej?
8. Czy środowisko zawodowe związane z zamówieniami jest gotowe, żeby aktywnie udzielać pomocy lub ekspertyzy państwom Europy Środkowej i Wschodniej? Czy braliście już udział w takim programie szkoleniowym? Jeśli tak, to jakie wnioski moglibyście wysnuć z Waszych doświadczeń, które można by wykorzystać w przyszłych programach?
9. Zakładając, że Komisja próbuje pomóc przy kształtowaniu praktyki zamówień publicznych w państwach basenu Morza Śródziemnego, jakie inicjatywy Waszym zdaniem byłyby trafne w tej kwestii?

Przypisy:

- ¹ Dokument COM (96) 520.
- ² Patrz: kary administracyjne we Wspólnocie Europejskiej, Rozporządzenie o ochronie zysków finansowych, nr 2988/95, DzUWE. nr L312, z 8.12.1995, str. 1; odnośnie kar za przestępstwa kryminalne, patrz: Konwencja w sprawie ochrony zysków finansowych Wspólnot Europejskich (przed oszustwami), 2607.95, DzUWE nr C316, z 27.11.1995, str. 48 oraz pierwszy dodatkowy protokół (odnośnie korupcji), 27.9.1996, DzUWE nr C313, 23.10.1996, strona 1.
- ³ "The cost of non-Europe in Public Sector Procurement" WS Atkins Management Consultants, 1987.
- ⁴ Instituto Nacional de Estatística, Portugalia, marzec 1995.
- ⁵ National Statistical Service of Greece, luty 1995.
- ⁶ Patrz: przypis 1.
- ⁷ Orzeczenie z 19.11.1991 w sprawach połączonych C-6/90 oraz C-9/90 [1991] ECR I-5403.
- ⁸ Orzeczenie z 5.03.1996 w sprawach połączonych C-46/93 i C-48/93 [1996] ECR I-1029. Patrz także Orzeczenie z 26.03.1996 w sprawie C-392/93 *British Telecom* [1996] ECR I-1631.
- ⁹ Orzeczenie z 20.09.1988 w sprawie 31/87 [1988] ECR 4635.
- ¹⁰ Orzeczenie z 10.03.1987 w sprawie 199/85 [1987] ECR 1039.
- ¹¹ Orzeczenie z 10.02.1982 w sprawie 76/81 [1982] ECR 471.
- ¹² Patrz przypis: 9.
- ¹³ Kwestie te są omawiane w rozdziale 5.
- ¹⁴ Patrz: rozdział 5, punkt III.
- ¹⁵ Patrz także: rozdział 5, punkt III.
- ¹⁶ COM (95) 601 końcowe z 29.11.95.
- ¹⁷ Patrz: Orzeczenia z 22.06.1993 w sprawie C-243/89 *Commission v Denmark* [1993] ECR I-3385 i z 25.04.1996 w sprawie C-87/94 *Commission v Belgium* (jeszcze nie opublikowano).
- ¹⁸ Informacja (95) 162 końcowe, 03.05.1995.
- ¹⁹ DzUWE nr C 188, z 22.07.1995 str. 1.
- ²⁰ DzUWE z 15.11.1996.
- ²¹ Norma EN 45503: 1996, opublikowana przez CEN/ CENELEC w dniu 24.01.1996.
- ²² DzUWE nr S 169, z 03.09.1996.

- ²³ DzUWE nr L 222, z 03.09.1996.
- ²⁴ Europe and the Global Information Society: zalecenia przedstawione Radzie Europy w Corfu, Bruksela, 26.05.1994.
- ²⁵ Patrz także punkty 4.7 do 4.9.
- ²⁶ Patrz też: rozdział 6.
- ²⁷ Badanie dotyczyło wpływu rynku wewnętrznego na biznes i objęło 140 małych i średnich przedsiębiorstw prowadzących działalność w 12 Państwach Członkowskich. Patrz: notatka prasowa IP (95) 364, 10.04.1995.
- ²⁸ Patrz, dla przykładu, komunikaty Komisji; z 07.05.1990 dotyczące wspierania udziału małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych (COM (90) 166); z 01.06.1992 na temat udziału małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych w obrębie Wspólnoty (SEC (92) 722); z 03.06.1992 o środkach odnoszących się do gałęzi przemysłu zaopatrujących sektory użyteczności publicznej w regionach Wspólnoty o niekorzystnej strukturze (SEC (92) 1052); z 18.11.1992 odnośnie terminów dokonywania wpłat w transakcjach handlowych (SEC (92) 2214); z 22.12.1993 na temat maksymalnego wykorzystania rynku wewnętrznego: Program strategiczny (COM (93) 632); i z dnia 03/06/1994 na temat wdrażania zintegrowanego programu wspierania drobnej i średniej przedsiębiorczości (COM (94) 207); Uchwały Rady z 22.11.1993 odnośnie wzmocnienia konkurencji przedsiębiorstw, w szczególności małych i średnich przedsiębiorstw oraz warsztatów rzemieślniczych oraz rozwój zatrudnienia we Wspólnocie (DzUWE nr C 326/1) oraz z 22.04.1996 na temat koordynacji działań Wspólnoty na rzecz małych i średnich przedsiębiorstw i sektora usług rzemieślniczych (DzUWE nr C 130/1); uchwała Parlamentu z 21.04.1993 na temat komunikatów Komisji: "Towards a European market in subcontracting" (W kierunku europejskiego rynku podwykonawców) oraz "MIŚP participation in public procurement in the Community" (Udział małych i średnich przedsiębiorstw w zamówieniach publicznych we Wspólnocie) (DzUWE nr C 150/71).
- ²⁹ Euro Info Aarhus County, Analiza nieprawidłowości pojawiających się w zgłoszeniach przetargowych publikowanych w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich w latach 1990-1993. Wyniki badań przedstawiono Komisji w roku 1996.
- ³⁰ PRISMA (91/C 33/05), DzUWE nr C 180/10 z 01.07.1994
- ³¹ MIŚPs Initiative (94/C 180/03), DzUWE nr C 180/10 z 01.07.1994.
- ³² INTERREG II (94/C 180/13), DzUWE nr C 180/60 z 01.07.1994.
- ³³ Patrz: argumenty wymienione w rozdziale 4.
- ³⁴ Patrz: uchwała Rady z 26.09.1989 odnośnie rozwoju podwykonawstwa we Wspólnocie (DzUWE nr C 254/1, z 07.10.1989).
- ³⁵ Zalecenie Komisji odnośnie terminów płatności w transakcjach handlowych (DzUWE nr L 127/19, z 10.06.1995 oraz DzUWE nr C 144/3, z 10.06.1995).
- ³⁶ Uchwała z 07.04.1985, DzUWE nr C 136/1, z 04.06.1985.
- ³⁷ Patrz: rozważania w rozdziale 3.
- ³⁸ COM (88) 2510 i DzUWE nr C 22, z 28.01.1998.
- ³⁹ Rozporządzenie o Finansach z 21.12.1997 stosowane w odniesieniu do ogólnego budżetu Wspólnot Europejskich, w formie uzupełnionej przez Rozporządzenie Rady (ECSC, EC, Euratom) nr 2335/95

z 18.09.1995 (DzUWE nr 240 z 07.10.1995).

⁴⁰ Komunikat Komisji z 22.09.1989, COM (89) 400 końcowy, DzUWE nr C 311, z 12.12.1989.

⁴¹ OECD Zalecenie Rady C (596) 39/ końcowe, z 20.02.1996.

⁴² Komunikat Komisji z 24.01. 1996, COM (96) 10 końcowych.

⁴³ COM (96) 53 końcowy.

⁴⁴ COM (95) z 3 i 10.05.1995.

⁴⁵ Pomoc dla Kierownictwa i Zarządu w Państwach Europy Środkowej i Wschodniej.

Aneks I

Pierwsze dyrektywy Wspólnoty dotyczące zamówień na roboty publiczne (71/305) oraz dostawy publiczne (77/62) miały wyraźny, chociaż ograniczony, wkład w rozwinięcie bardziej konkurencyjnego rynku zamówień. Zakres tych dyrektyw był ograniczony. Znaczna część zamówień publicznych, takich jak zamówienia w sektorach gospodarki wodnej, energetycznej, transportu i telekomunikacji nie zostały nimi objęte. Ponadto brak było zharmonizowania procedur o środkach odwoławczych tak, że wykonawcy/dostawcy, którzy byli wyłączeni z procedury udzielenia zamówienia na skutek naruszenia dyrektyw często nie mieli możliwości odwołania się od wątpliwych decyzji lub żądania odszkodowań. W zasadach było wiele furtek prawnych, z których korzystały podmioty zamawiające ażeby uniknąć otwartego postępowania proceduralnego na podstawach obiektywnie nieuzasadnionych. W konsekwencji wprowadzono zmiany w zasadach o zamówieniach publicznych w UE, co było odpowiedzią na społeczne i polityczne reakcje na niestosowne sytuacje zaistniałe w przeszłości, które uznawano za słabe punkty systemu.

Rama prawna UE odnośnie zamówień publicznych została stworzona w latach 1987–1993 jako część programu Białej Księgi dotyczącej Rynku Wewnętrznego. Dyrektywy o dostawach i robotach budowlanych zostały uaktualnione – pierwsza w roku 1988, a druga w roku 1989, a następnie skonsolidowane w roku 1993 (jako dyrektywy 93/36 i 93/37). Zamówienia na usługi zostały włączone do otwartego systemu zamówień na mocy dyrektywy 92/50, która weszła w życie 1 lipca 1993 roku. Dyrektywa koordynująca procedury udzielania zamówień jednostkom działającym w sektorach gospodarki wodnej, energetycznej, transportu i telekomunikacji, obejmująca zarówno przedsięwzięcia publiczne, jak i przedsięwzięcia, względem których państwa członkowskie udzieliły specjalnych lub wyłącznych uprawnień została przyjęta przez Radę Europy w roku 1990 (dyrektywa 90/531/ EEC). Skonsolidowana wersja dyrektywy o użyteczności publicznej, włącznie z zamówieniami na usług, została przyjęta w czerwcu 1993 roku (dyrektywa 93/38) i zastąpiła dyrektywę 90/531 z datą wejścia w życie: 1 lipca 1994 roku (1 stycznia 1997 roku dla Hiszpanii i 1 stycznia 1998 roku dla Grecji i Portugalii). Istnieją dwie szczegółowe dyrektywy dotyczące środków odwoławczych, jedna dla sektorów zamówień “tradycyjnych” (89/665 uzupełniona dyrektywą o usługach 92/50) i jedna dla sektorów użyteczności publicznej (92/13). Dyrektywa o środkach odwoławczych zobowiązuje państwa członkowskie do upewnienia się, że środki prawne lub administracyjne są udostępnione dostawcom w przypadku braku zgodności z podstawowymi zasadami dotyczącymi otwartego systemu zamówień.

Dyrektywy zobowiązują państwa członkowskie do zagwarantowania przejrzystości i konkurencyjności procedur udzielania zamówień powyżej określonych progów. Dyrektywy zawierają zasady dotyczące publikacji ogłoszeń o zamówieniach; procedur udzielania zamówień, do których należy się stosować (na przykład, specyfikacja techniczna musi odpowiadać normom europejskim tam, gdzie są one ustalone, a w razie ich braku normom krajowym nawiązującym do norm europejskich); oraz wyboru i kryteriów, według których udziela się zamówień, które mogą

wolno stosować. Progi definiujące zamówienia, które mogą być objęte zasadami dyrektyw ustalono na poziomie 200 000 ECU dla zamówień na dostawy i usługi (400 000 ECU na zamówienia udzielane w sektorach użyteczności publicznej i około 130 000 ECU na zamówienia mieszczące się w zakresie stosowania Porozumienia o Zamówieniach Rządowych Światowej Organizacji Handlu) i 5 milionów ECU w przypadku zamówień na roboty budowlane. Wspomniane progi są ustalone w celu zapewnienia realizacji zasady konkurencyjności w zamówieniach, którymi najprawdopodobniej zainteresują się dostawcy/wykonawcy z pozostałych państw członkowskich przy okazji minimalizacji kosztów administracyjnych i proceduralnych w odniesieniu do małych zamówień.

STAN WDROŻENIA DYREKTYW DOTYCZĄCYCH ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Dyrektywy	BE	DK	DE	GR	ES	FR	IRL	IT	LU	NL	PT	UK	AUT	FI	SE
89/440/EEC Roboty budowlane, zastąpiona przez 93/37/EEC															
88/295/295/EEC Dostawy															
89/665/EEC Środki odwoławcze															
90/531/EEC użyteczność publiczna				D							D				
92/13/EEC Środki odwo ławcze dla użyteczn. publ.				D							D				
92/50/EEC Usługi															
93/36/EEC Dostawy															
93/38/EEC Użyteczność publiczna				D	D						D				

Legenda:

	Krajowe środki wdrożeniowe nie podane do wiadomości lub zakomunikowane tylko częściowo
	Krajowe środki wdrożeniowe podane do wiadomości i sprawdzone; postępowanie z tytułu naruszenia (brak zgodności) w toku
	Krajowe środki wdrożeniowe podane do wiadomości
D	Derogacja nadana państwu członkowskiemu

KOMISJA EUROPEJSKA

DYREKCJA GENERALNA XV

Bruksela, 11 marca 1998 r.

COM (98) 143

INFORMACJA KOMISJI

ZAMÓWIENIA PUBLICZNE W UNII EUROPEJSKIEJ

Spis treści

1. WPROWADZENIE	76
2. ADAPTACJA PRZEPISÓW DO ZMIAN NA RYNKU	80
2.1. Zasady podstawowe: uproszczona i elastyczna reakcja na zmiany na rynku ..	80
2.1.1. Cel	80
2.1.2. Prezentacja pakietu przepisów	80
2.1.2.1. Dostosowanie zakresu dyrektywy 93/38/EEC do zmian w przedmiotowych sektorach	81
2.1.2.2. Ułatwianie dialogu	82
2.1.2.3. Rola zakupów ramowych	83
2.1.2.4. Traktowanie koncesji i innych form partnerstwa publiczno-prywatnego	83
2.1.3. Wyjaśnienie i konsolidacja	85
2.2. Usprawnienie wdrażania polityki zamówień publicznych: wspólny obowiązek państw członkowskich, Komisji i podmiotów gospodarczych	86
2.2.1. Cel	86
2.2.2. Usprawnienie kontroli na szczeblu Wspólnoty	87
2.2.3. Niezależne instytucje	88
2.2.4. Obserwacja rynku	89
2.2.5. Atestacja: gwarancja braku dyskryminacji w zamówieniach publicznych	90
2.2.6. Zwalczanie korupcji	90
2.2.7. Zamówienia udzielane przez Komisję	91
3. ROZWÓJ KORZYSTNYCH WARUNKÓW UDZIELANIA ZAMÓWIEŃ, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM MIŚP	93
3.1. Szkolenia, informacje i działania w ramach pomocy dla MiŚP	93
3.1.1. Cel	93
3.1.2. Informacje	93
3.1.3. Szkolenia i praktyki komercyjne ("najlepsza praktyka")	94
3.1.4. Działania na rzecz MiŚP	94
3.1.5. Kwalifikacja dostawców/wykonawców	95
3.2. Kierunek na wydajne zamówienia elektroniczne	96
3.2.1. Przygotowywanie UE na nowe wyzwania transakcji elektronicznych	96
3.2.2. Przyszły kierunek: paneuropejskie zamówienia elektroniczne	97
3.2.3. Proponowane działania	98
4. DAŻENIE DO EFEKTU SYNERGII Z POLITYKĄ WSPÓLNOTOWĄ W INNYCH OBSZARACH	100
4.1. Cel	100
4.2. Przemysł obronny	100
4.3. Ochrona środowiska	101
4.4. Zamówienia publiczne i aspekty społeczne	103
4.5. Ochrona konsumentów	104
4.6. Aspekty międzynarodowe	104
4.6.1. Otwarcie rynków zamówień publicznych krajów trzecich dla podmiotów z UE	104
4.6.2. Integracja polityki zamówień publicznych w UE i w krajach ościennych	105
4.6.3. Zapewnienie wydajności w udzielaniu zamówień finansowanych przez UE w kontekście programów pomocy zewnętrznej	106
Aneks 1. Status wdrożenia dyrektyw w sprawie zamówień publicznych	109
Aneks 2. Harmonogram	110

1. WPROWADZENIE

Optymalizacja funkcjonowania rynku wewnętrznego ma dla UE ogromne znaczenie. Opracowany przez Komisję i zatwierdzony przez Radę Europejską w Amsterdamie i Parlament Europejski *Plan Działań na Wspólnym Rynku*¹ ma na celu zapewnienie realizacji potencjału wspólnego rynku. W ramach Planu Działań, Komisja opublikowała w listopadzie 1997 r. pierwszą edycję *Tabeli punktacji*², zawierającą szczegółowe wskaźniki statusu wdrożenia i stosowania przepisów o wspólnym rynku.

Tabela punktacji potwierdziła, że zamówienia publiczne są jednym z najważniejszych obszarów wspólnego rynku, którego wyniki nie odpowiadają jeszcze oczekiwaniom. Jest to szczególnie istotne z powodu ekonomicznego znaczenia rynków zamówień publicznych: reprezentują one ponad 720 mld ECU, czyli ok. 11% PKB UE, co odpowiada połowie PKB Niemiec.

Istniejąca polityka ma na celu otwarcie na konkurencję z innych państw członkowskich krajowych rynków zamówień publicznych, oferujących konkurencyjnym dostawcom znaczne możliwości. Obecnie możliwości te obejmują kraje Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG) i największych partnerów handlowych UE: USA, Kanady i Japonii. Jeśli chodzi o EOG, rozszerzenie to wynika z integracji "acquis" Wspólnoty w zamówieniach publicznych w Umowie o EOG i, w konsekwencji, w przepisach sygnatariuszy – krajów EFTA. Istniejąca polityka ma na celu promocję jawności i konkurencyjności przetargów, a przez to optymalnego współczynnika korzyści/cena. Wewnątrzspółnotowa konkurencja o zamówienia publiczne doprowadzi do wydajnej alokacji zasobów, prowadząc do wzrostu jakości zamówień publicznych, szybszego wzrostu gospodarczego, większej konkurencyjności i tworzenia nowych miejsc pracy. Wydajne zamówienia publiczne są szczególnie istotne u progu wprowadzenia wspólnej waluty. Zajście takiej fundamentalnej zmiany wymaga stabilnego klimatu i ogólnej tendencji do zmniejszania wydatków publicznych. Dobra polityka zamówień publicznych, eliminująca wydatki mało efektywne i korupcję może dać podatnikom pewność, że ich fundusze są wydawane prawidłowo, a przez to wzmocnić zaufanie publiczne do rządów. Choć zwalczanie korupcji nie jest głównym celem zamówień publicznych, usprawnienia w procedurach zamówień publicznych mogą wnieść cenny wkład³. Zgodnie z powyższym, propozycje zawarte w tej Informacji, służące zwiększeniu jawności i przejrzystości (np. publikacja informacji przetargowych lub wyznaczenie niezależnych organów w każdym państwie członkowskim), pomogą stworzyć system, który zminimalizuje możliwości wystąpienia korupcji.

Ramy prawne obejmujące zasady i reguły zawarte w Traktacie i rozwinięte szczegółowo w 6 dyrektywach, zostały stworzone niemal cztery lata temu. Pierwsze dyrektywy uchwalono ponad 20 lat temu. Niemniej jednak kilka państw członkowskich nie wdrożyło wszystkich dyrektyw. Jak pokazuje Tablica punktacji za listopad 1997 r., zamówienia publiczne są jednym z obszarów, w których zaległości wdrożeniowe są największe: tylko 55,6%⁴ dyrektyw zostało prawidłowo wdrożonych we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto informacja Komisji w sprawie *Wpływu i efektywności wspólnego rynku*⁵ pokazuje wyraźnie, że wyniki

ekonomiczne osiągnięte do tej pory nie spełniają oczekiwań. Poziom penetracji importu w sektorze publicznym (tj. suma importu bezpośredniego i pośredniego zamawiających) wzrósł z 6% w 1987 r. do 10% obecnie. Można jednak zaobserwować, że poszczególne sektory pozostają zamknięte wskutek stosowania norm oraz systemów certyfikacji i kwalifikacji. Ponadto brak widocznych dowodów upodabniania się poziomów cen pomiędzy państwami członkowskimi w tym samym okresie.

Zaniepokojona brakiem wdrożenia dyrektyw przez państwa członkowskie i rozczarowującymi wynikami ekonomicznymi Komisja w listopadzie 1996 r. opublikowała Zieloną Księgę w sprawie *Zamówień publicznych w Unii Europejskiej: analiza przyszłych działań*⁶. Duża liczba odpowiedzi na Zieloną Księgę jest zadowalająca: Komisja otrzymała niemal 300 dokumentów od wielu uczestników. Komisja dziękuje wszystkim – instytucjom, państwom członkowskim, dostawcom/wykonawcom i zamawiającym, organizacjom przedstawicielskim po stronie popytu i podaży oraz innym zainteresowanym stronom – za ich cenny wkład. Dyskusje w Radzie, w Parlamencie Europejskim oraz w Komitetach Doradczych ds. zamówień publicznych były niezwykle produktywne i pomocne.

Komisja przeanalizowała uważnie wszystkie otrzymane materiały. Środki zaproponowane przez Komisję w obecnej Informacji uwzględniają je w całości. Komisja uznaje potrzebę zdynamizowania polityki zamówień publicznych w UE i zdefiniowania kierunku, który polityka ta przyjmie w okresie najbliższych pięciu lat.

Komisja wyciągnęła z debaty wnioski dwojakiego rodzaju. Po pierwsze, Unia musi podjąć działania zapewniające, że wdrożony system zamówień publicznych daje obiecywane korzyści ekonomiczne. Po drugie, musi ona dostosować istniejące instrumenty do zmieniających się warunków ekonomicznych. Osiągnięcie tego celu będzie wymagało ogromnego wysiłku od wszystkich uczestników: Komisji, państw członkowskich i sektora prywatnego. Choć cele wewnętrznej polityki rynkowej pozostały niezmiennicze od chwili przyjęcia Traktatu Rzymskiego, to jednak Europa przeszła ogromne przeobrażenia od czasu przyjęcia pierwszych dyrektyw w sprawie zamówień publicznych w latach 70: rewolucja informatyczna, zmiana podejścia do roli państwa w gospodarce w połączeniu z wprowadzeniem ograniczeń budżetowych, prywatyzacja, liberalizacja usług publicznych, powstanie spółek publiczno-prywatnych oraz rozwój międzynarodowej wymiany towarów i usług. Zmiany te doprowadziły do powstania bardzo konkurencyjnego środowiska komercyjnego i zwiększonej świadomości potrzeby zwalczania korupcji i zapobiegania nadużyciom w finansach publicznych.

Główny temat wynikający z debaty nad Propozycjami to potrzeba uproszczenia ram prawnych i dostosowania ich do nowych technologii elektronicznych przy utrzymaniu stabilności jego podstawowej struktury i uniknięciu niepotrzebnych zmian legislacyjnych na szczeblu Wspólnoty i poszczególnych krajów.

Odpowiedź Wspólnoty i środki proponowane w tej Informacji obejmują następujące punkty zasadnicze:

- Komisja uznaje znaczenie stabilnych ram prawnych dla płynnego funkcjonowania rynków zamówień publicznych i dla utrzymania wiary uczestników rynku w wydajność systemu. Niemniej jednak obecne ramy prawne

nie mają charakteru samoistnego, lecz służą realizacji korzyści ze wspólnego rynku w obszarze zamówień publicznych. Przepisy, polityka i egzekwowanie prawa powinny nadszperać za realiami. W świetle ważnych zmian, które zaszły od czasu publikacji pierwszych dyrektyw w latach 70., Komisja uznaje potrzebę zmiany kierunku swojej polityki i uporządkowania swoich przepisów.

- Komisja potwierdza złożoność istniejących ram prawnych i sztywność swoich procedur. Zamierza ona uprościć te pierwsze i uelastyczyć te ostatnie. Uproszczenie w tym kontekście oznacza z jednej strony wyjaśnienie istniejących zasad, a z drugiej strony ich korektę. W celu zachowania stabilności ram priorytet otrzyma wyjaśnienie istniejących zasad pod kątem rozwiązania najbardziej złożonych problemów. Jeśli samo wyjaśnienie okaże się niewystarczające lub jeśli zostanie uznane, że istniejące ramy nie są dość elastyczne, by uwzględnić nowe praktyki lub realia rynkowe, Komisja zamierza zaproponować zmiany poprzez pakiet legislacyjny.
- Wykorzystanie informatyki i środków łączności w zamówieniach publicznych zadecyduje o przyszłym dostosowaniu i utrzymaniu konkurencyjności gospodarki UE. W pełni funkcjonalne zamówienia elektroniczne przyspieszą proces zamówień publicznych i znacznie ograniczą koszty transakcji w całym cyklu funkcjonowania zamówionych towarów lub usług.
- Samo stworzenie i przestrzeganie przepisów nie może zagwarantować korzyści ekonomicznych. Równie ważne i konieczne są inne środki mające na celu usprawnienie dostępu do rynku:
 - W dążeniu do optymalizacji efektywności zamówień publicznych, podstawowe znaczenie ma zapewnienie profesjonalnych szkoleń różnym podmiotom gospodarczym uczestniczącym w przetargach. Szkolenia nie powinny się koncentrować na przepisach prawa jako takich, lecz na ich efektywnym stosowaniu w transakcjach oraz na rozwijaniu nowych metod pracy w zmieniającym się środowisku rynkowym.
 - Problem stosunkowo niewielkiego zainteresowania dostawców możliwościami stwarzanymi przez ogromny wolumen zamówień musi zostać poruszony poprzez upowszechnianie wiedzy o potencjalnych korzyściach, zwiększenie przejrzystości i rozszerzenie dostępu do informacji o zamówieniach, ogólne monitorowanie rynku i inne przydatne informacje.
 - Parlament Europejski zaproponował konkretne działania na rzecz rozszerzenia udziału MiŚP w rynku zamówień publicznych. Komisja podejmie ten temat w związku z ogólnym problemem uczestnictwa dostawców/wykonawców.

Państwa członkowskie i przemysł UE będą miały kluczową rolę do odegrania w procesie rozwoju wspólnego rynku zamówień publicznych. Poprzez wdrażanie ram prawnych i najlepszą praktykę, rządy pomogą wzmocnić ufność w otwartość krajowych rynków zamówień publicznych. Przemysł UE ze swojej strony powinien aktywnie poszukiwać nowych możliwości rynkowych, a w przypadku napotkania na trudności powinien on odważniej bronić swych praw. Zamówienia publiczne

mają zbyt duże znaczenie dla gospodarki UE, by pozostawiać je w rękach niewielkiej grupy specjalistów: tylko stworzenie autentycznego partnerstwa pomiędzy Wspólnotą, państwami członkowskimi i przemysłem przyniesie oczekiwane korzyści.

2. ADAPTACJA PRZEPISÓW DO ZMIAN NA RYNKU

2.1. Zasady podstawowe: uproszczona i elastyczna reakcja na zmiany na rynku

2.1.1. Cel

Z dyskusji wszczętej przez Zieloną Księgę Komisji wynika, że istniejące ramy prawne⁷ i procedury wymagają uproszczenia. Komisja przewiduje zgłoszenie propozycji uproszczeń, zgodnych z jednym z celów strategicznych Planu działań na Wspólnym Rynku, tj. wzmocnienia istniejących ram prawnych poprzez uproszczenie i usprawnienie krajowych i wspólnotowych przepisów (Cel strategiczny 1, Działanie 4).

Jak wskazał Parlament w swojej opinii nt. Zielonej Księgi, Komisja ma obowiązek ponownego zbadania stosowania dyrektyw w określonych w nich terminach. Niniejsza informacja stanowi więc zarówno odpowiedź na wniosek Parlamentu, jak i wypełnienie obowiązku zawartego w dyrektywach.

“Uproszczenie” oznacza w tym kontekście zarówno wyjaśnienie postanowień niejasnych lub złożonych i dostosowanie obowiązujących zasad, jeśli problemów nie da się rozwiązać na drodze samej interpretacji obecnych postanowień.

Komisja przyjmuje stanowisko, że pewnych ważnych zagadnień nie da się rozwiązać poprzez wydanie dokumentów interpretacyjnych i że zmiany wymagają same przepisy. Zmiany takie nie będą oznaczać “przeregulowania”. Wprost przeciwnie – Komisja wyjaśni i uelastyczni zasady i procedury. Zmiany będą precyzyjnie ukierunkowane, co pozwoli zachować strukturę i fundamenty systemu przepisów.

Zmiany te są zgodne z działaniami zapowiedzianymi w Planie działań na Wspólnym Rynku, w którym Komisja podkreśliła potrzebę naprawienia słabych punktów w istniejących ramach prawnych zamówień publicznych w celu zapewnienia prawidłowości funkcjonowania wspólnego rynku w tym obszarze (Cel strategiczny 1, Działanie 5).

2.1.2. Prezentacja pakietu przepisów

Choć Komisja jest przekonana o potrzebie dostosowania pewnych aspektów istniejących ram prawnych, chciałaby ona podkreślić, że trzy lata po wygaśnięciu terminu wdrożenia ostatniej z dyrektyw przyjętych w obszarze zamówień

publicznych wymagane prawodawstwo krajowe nie zostało jeszcze w pełni wdrożone w państwach członkowskich. Wiele z odpowiedzi na Zieloną Księgę, a w szczególności opinia Parlamentu, ujawnia ten stan rzeczy i wzywa Komisję do pilnych działań.

Komisja zwraca się do państw członkowskich o wykazanie politycznego zaangażowania i położenie kresu opóźnieniom we wdrażaniu dyrektyw. Ponieważ wdrożenie i prawidłowe stosowanie dyrektyw jest warunkiem wstępnym odpowiedniego wdrożenia polityki zamówień publicznych, Komisja potwierdza swoją wolę podjęcia wszystkich kroków niezbędnych dla wyegzekwowania wypełniania swych obowiązków przez państwa członkowskie. Komisja proponuje w tym celu szereg działań (patrz: punkt 2.2 poniżej).

Komisja zamierza odłożyć do przyszłej dyskusji szereg zmian do istniejących ram prawnych, dotyczących następujących aspektów:

- Przedłożenie propozycji wyłączenia z obszaru stosowania dyrektywy 93/38/EEC sektorów lub usług, których ona obecnie dotyczy (woda, energia, transport i telekomunikacja), a które działają w każdym państwie członkowskim w warunkach efektywnej konkurencji.
- Wprowadzenie bardziej elastycznych procedur, a mianowicie procedury konkurencyjnych negocjacji i zamówień ramowych w odpowiedzi na krytykę (nadmiernie sztywne i sformalizowane procedury, które – w przypadku ścisłego ich przestrzegania – mogą prowadzić do nieprawidłowości w udzielaniu zamówień).
- Przyjęcie zasady uwzględniania pewnych tendencji, takich jak koncesje i inne formy partnerstwa pomiędzy sektorem publicznym i prywatnym oraz prywatyzacja w celu zapewnienia zgodności ich funkcjonowania z zasadami wspólnego rynku.
- Zamówienia elektroniczne (patrz: punkt 3.2 poniżej).

Działania te zostaną przez Komisję odłożone do przyszłej dyskusji w ramach pakietu legislacyjnego, wprowadzającego pewne zmiany istniejących ram prawnych w obszarach, w których sama interpretacja zasad służąca uwzględnieniu zmieniających się warunków nie wystarczyłaby do rozwiązania problemów.

2.1.2.1. Dostosowanie zakresu dyrektywy 93/38/EEC do zmian w przedmiotowych sektorach

Po liberalizacji niektórych sektorów będących przedmiotem dyrektywy 93/38/EEC, konieczne jest zbadanie stopnia otwartości na konkurencję zliberalizowanych sektorów w celu określenia, czy ograniczenia nakładane poprzez dyrektywę na podmioty są nadal uzasadnione. Zostały one wprowadzone z powodu braku konkurencji wynikającego z decyzji państwa o przyznaniu monopolu lub uprzywilejowanej pozycji danemu podmiotowi gospodarczemu. W zamian za to

uprzywilejowane traktowanie przez państwo, zainteresowane podmioty gospodarcze musiały spełnić pewne wymagania promocyjne i proceduralne przy udzielaniu zamówień. W przypadku stwierdzenia, że dany sektor jest efektywnie otwarty na konkurencję ograniczenia nałożone przez dyrektywę powinny zostać zniesione.

Komisja była głównym promotorem procesu liberalizacji w sektorach regulowanych przez ww. dyrektywę (patrz: punkt 3, raport z wdrożenia pakietu regulacji w telekomunikacji⁸). Musi ona obecnie uwzględnić dokonane zmiany i nowe czynniki pojawiające na rynku poprzez wyłączenie z zakresu dyrektywy jednostek operujących w autentycznie konkurencyjnych warunkach (w taki sam sposób, jak podmioty prywatne, kierujące się kryteriami czysto ekonomicznymi).

Komisja zamierza przedłożyć przed końcem 1998 r. propozycje wyłączenia z obszaru stosowania dyrektywy 93/38/EEC przedmiotowych sektorów lub usług (woda, energia, transport i telekomunikacja), które w każdym z państw członkowskich działają w warunkach autentycznej konkurencji.

Na podstawie orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, Komisja zamierza w najbliższej przyszłości wykorzystać wynikające z Art. 8 dyrektywy 93/38/EEC możliwości zwolnienia usług w sektorze telekomunikacyjnym, działającym w całkowicie konkurencyjnym środowisku. Zgodnie z powyższym Komisja wzywa podmioty gospodarcze do zgłaszania usług, które uważają one za wyłączone z zakresu dyrektywy.

W ocenie realnego funkcjonowania konkurencji Komisja uwzględni w szczególności stopień wdrożenia odpowiednich przepisów wspólnotowych.

2.1.2.2. Ułatwianie dialogu

Wiele odpowiedzi na Propozycje potwierdziło wniosek Komisji, że w dziedzinach podlegających ciągłym przeobrażeniom, takich jak przemysł nowoczesnych technologii (szczególnie w przypadku złożonych zamówień), podmioty zamawiające dobrze znają swoje potrzeby, lecz nie wiedzą z góry, jakie rozwiązanie techniczne najlepiej zaspokoi ich potrzeby. Przypadki takie wymagają dialogu pomiędzy podmiotami zamawiającymi i dostawcami/wykonawcami. Standardowe procedury przewidziane w dyrektywach "tradycyjnych" pozostawiają jednak bardzo niewielki margines na dyskusje w czasie udzielania zamówień i jest uznanym faktem, że brak im elastyczności w sytuacjach tego typu.

Komisja przedstawi zatem propozycję zmian istniejących dyrektyw w celu uelastycznienia procedur i umożliwienia dialogu w ich trakcie – nie tylko na zasadzie wyjątku. Komisja zaproponuje nową standardową procedurę: “konkurencyjny dialog” stanowiący uzupełnienie przetargów otwartych i ograniczonych i zastępujący istniejącą procedurę negocjacji z wcześniejszą publikacją ogłoszenia. Warunki i zasady stosowania tej nowej procedury oraz jej konkretny kształt będą musiały zostać określone. Procedura ta będzie oparta m.in. na zasadach jawności i równego traktowania. Jediną pozostającą procedurą wyjątkową byłaby wówczas procedura “porozumienia bezpośredniego”, warunki stosowania której muszą być interpretowane zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości.

Jest to inicjatywa, która nie zmierza do wprowadzenia nowych ograniczeń regulacyjnych. Wprost przeciwnie – służy ona proceduralnemu uproszczeniu i uelastycznieniu oczekiwanemu przez wszystkich uczestników debaty nad Propozycjami ze sfery instytucjonalnej i z sektora prywatnego. Zapewni ona podmiotom szersze pole manewru, co przyniesie korzyści w kategoriach jakości i wydajności zamówień.

2.1.2.3. Rola zakupów ramowych

Na rynkach o wysokiej zmienności, takich jak rynki produktów i usług informatycznych, wiązanie zamawiających sztywnymi cenami i warunkami nie ma uzasadnienia ekonomicznego. Zamawiający coraz częściej odczuwają potrzebę zarządzania swoimi zakupami na bazie długoterminowej. Zamówienia tego rodzaju powinny w konsekwencji zapewniać niezbędną elastyczność. Pytania o kompatybilność takiej elastyczności z dyrektywami “tradycyjnymi” były zadawane w odpowiedziach na Zieloną Księgę.

W celu uproszczenia procedur i wyjaśnienia sytuacji Komisja zaproponuje zmiany w istniejących instrumentach, pozwalające na szersze stosowanie elastycznych zamówień, umożliwiających zmiany produktów i cen. Długoterminowe umowy mogą jednak stanowić zagrożenie dla konkurencji przez to, że mogą prowadzić do utrwalenia się pozycji jednych i upadku innych firm. Konieczne jest zatem precyzyjne określenie zasad stosowania tych procedur. Bez przewidywania kierunku dalszych dyskusji w tej kwestii Komisja przyjmuje stanowisko, że o zamówieniach ramowych powinny być publikowane obiektywne i jawne informacje. Po otrzymaniu ofert zamawiający powinni tworzyć listy potencjalnych kontrahentów. By zapewnić, że zamówienia te nie zostały oderwane od reszty rynku, listy takie powinny być ważne tylko przez pewien okres lub powinny pozostawać otwarte dla nowych firm.

2.1.2.4. Traktowanie koncesji i innych form partnerstwa publiczno-prywatnego

Koncepcja partnerstwa publiczno-prywatnego obejmuje różne formy udziału kapitału prywatnego w finansowaniu i funkcjonowaniu infrastruktury i usług publicznych. Rola podmiotów zamawiających publicznych w takich przedsięwzięciach może być

różna w zależności od sytuacji. Komisja nie zamierza i nie może ingerować w tej mierze w decyzje państw członkowskich. Niemniej jednak Komisja ma obowiązek stworzenia ram prawnych, które pozwolą na rozwój tych form partnerstwa, gwarantując jednocześnie zgodność z zasadami konkurencji i fundamentalnymi zasadami Traktatu.

Obecnie tylko koncesje na roboty budowlane podlegają konkretnym regułom dyrektywy. Koncesje na usługi, zamówienia na usługi lub inne formy świadczenia usług nie zostały uwzględnione⁹. Zasady i przepisy Traktatu, takie jak równe traktowanie i niedyskryminacja mają oczywiście zastosowanie, lecz nie zawsze da się je z łatwością wdrożyć w poszczególnych przypadkach. W celu wyjaśnienia i uproszczenia warunków takich porozumień publiczno-prywatnych muszą więc zostać opracowane ramy prawne, które zapewnią większą pewność zgodności z przepisami.

W interesie uproszczenia i wyjaśnienia przepisów Komisja przewiduje następujące działania tworzące jednolite zasady dla wszystkich typów koncesji.

Etap 1: Komisja opracuje dokument interpretacyjny, wyjaśniający i określający zasady i przepisy, które uznaje za istotne dla koncesji (na podstawie sytuacji, z którymi Komisja ma do czynienia). W tym kontekście Komisja będzie również badać inne formy partnerstwa publiczno-prywatnego w celu określenia, czy i w jakim stopniu zasady zamówień publicznych mogą stanowić ramy prawne zapewniające przestrzeganie reguł Traktatu bez ograniczania rozwoju tych form współpracy. Analiza ta powinna doprowadzić do wyjaśnienia lub nawet dostosowania istniejących instrumentów. W ten sam sposób Komisja zamierza poruszyć niektóre ważne problemy interpretacyjne, które powstały w związku z Sieciami Transeuropejskimi (TEN). Komisja powiadomiła już grupę pod kierownictwem P. Kinnocka i inne organy UE o swoim zamiarze opublikowania przewodnika wyjaśniającego, prezentującego konkretne rozwiązania pewnych problemów w tym obszarze w świetle istniejących ram prawnych.

Etap 2: Komisja przewiduje zaproponowanie zmian w dyrektywach w celu uwzględnienia wszystkich form koncesji, które nie są jeszcze poddane regulacji. Ich celem byłoby zagwarantowanie wyboru partnerów w ramach ogólnowspólnotowych przetargów po wcześniejszej publikacji powiadomienia i minimalnych wymagań proceduralnych. Powiadomienia takie, publikowane w interesie elastyczności, pozwolą na szeroki dialog pomiędzy uczestnikami przy jednoczesnym utrzymaniu zasady równego traktowania. W odpowiedzi na uprawnione wątpliwości pewnych podmiotów Komisja informuje, że zmiany te obejmowałyby postanowienia pozwalające wybranemu konsorcjum na udzielanie zamówień swoim partnerom, pod warunkiem, że istnienie takich zamówień zostanie ogłoszone w czasie procedury ich udzielania.

Jednym z aspektów zagadnienia partnerstwa publiczno-prywatnego jest tendencja do prywatyzacji, w ramach której podmioty zamawiające oddelegowują do sektora prywatnego zadania, które realizowały wcześniej same. Proces ten może przybrać wiele form: od prostego przeniesienia aktywów do bardziej złożonych rozwiązań. Prywatyzacja może łączyć przeniesienie własności z podmiotu zamawiającego do sektora prywatnego i powstanie stosunku umownego (zakup towarów lub usług, koncesje etc.) pomiędzy tym podmiotem zamawiającym i prywatyzowaną jednostką.

Decyzje prywatyzacyjne leżą w całości w gestii państw członkowskich. Niemniej jednak Komisja powinna wyeliminować wszystkie przeszkody, które w sposób nieuzasadniony ograniczałyby transakcje tego typu.

Oczywiste jest, że zasady i przepisy Traktatu, a szczególnie Art. 34, 52, 59 i 67 w sprawie swobodnego przepływu towarów, osób, usług i kapitału mają zastosowanie w przypadku zbywania aktywów prywatnym zamawiającym.

Komisja oceni problemy w tym obszarze z punktu widzenia dyrektyw regulujących zamówienia publiczne i – w interesie jasności – opublikuje interpretacyjny dokument na ten temat.

2.1.3. Wyjaśnienie i konsolidacja

Jak podkreślono we wprowadzeniu do niniejszej Informacji, Komisja jest przekonana o ogromnym znaczeniu stabilnych ram prawnych w tworzeniu korzystnych warunków gospodarowania. Ramy te muszą być jednak przejrzyste. W związku z tym Komisja będzie unikać wprowadzania częstych zmian w przepisach. W miarę możliwości powstające problemy będą rozwiązywane w drodze interpretacji istniejących przepisów z uwzględnieniem zmieniających się warunków i orzecznictwa Trybunału, jedynej instytucji uprawnionej do faktycznej interpretacji prawa wspólnotowego.

Komisja zobowiązuje się zatem wypełniać swoje obowiązki poprzez jasne formułowanie swojego stanowiska w złożonych zagadnieniach dotyczących stosowania prawa wspólnotowego, wspomnianych w odpowiedziach na Propozycje¹⁰.

Powiadomienie wszystkich zainteresowanych stron o stanowisku Komisji w danej sprawie zapewni większą pewność zgodności z przepisami i pomoże stworzyć korzystny klimat, który zachęci firmy do bardziej aktywnego uczestnictwa w przetargach.

Wiele zainteresowanych stron podkreśla również potrzebę konsolidacji dyrektyw "tradycyjnych" (dostawy, roboty budowlane i usługi), co pozwoli wyeliminować niekonsekwencje i ułatwi ich zrozumienie.

Ostatecznym celem Komisji po zakończeniu prac nad interpretacją i zmianą istniejących przepisów, jest połączenie trzech dyrektyw "tradycyjnych" w jeden instrument. Konsolidacja ograniczy się ściśle do włączenia zmian i wyjaśnień powstałych od chwili przyjęcia dyrektyw oraz wyeliminowania wszelkich niekonsekwencji.

Nie należy jednak zapominać, że jeśli konsolidacja dyrektyw wspólnotowych ma autentycznie wyjaśnić zasady obowiązujące w obszarze zamówień publicznych, musi być ona wsparta konsolidacją i wyjaśnieniem odpowiednich przepisów krajowych.

2.2. Usprawnienie wdrażania polityki zamówień publicznych: wspólny obowiązek państw członkowskich, Komisji i podmiotów gospodarczych

2.2.1. Cel

Jeśli wspólny rynek ma funkcjonować prawidłowo, zasady podstawowe muszą być stosowane i przestrzegane jednakowo we wszystkich państwach członkowskich. Do sytuacji takiej jest obecnie daleko – fakt ten wykazały różne przeglądy i wiele dokumentów nadesłanych do Komisji.

W tym celu państwa członkowskie muszą przyjąć odpowiedzialność za zapewnienie zgodności z istniejącymi zasadami. Stosowanie instrumentów (szczególnie środków odwoławczych) dostępnych w obszarze zamówień publicznych zależy też od podmiotów gospodarczych. Ten podział obowiązków jest zgodny z zasadą pomocniczości i z koncepcją partnerstwa instytucji wspólnotowych, państw członkowskich i podmiotów gospodarczych, co jest niezbędne dla skutecznej liberalizacji rynków zamówień publicznych.

Komisja uznaje potrzebę dalszego porządkowania postępowania z tytułu naruszeń na mocy Art. 169 Traktatu i własnych procedur wewnętrznych. Niemniej jednak musi ona również nawiązać lepszą współpracę z państwami członkowskimi, ponieważ – z uwagi na dużą liczbę przypadków dotyczących zamówień publicznych – obywatele muszą mieć możliwość szybkiego rozwiązywania napotykanym trudności.

Z tego właśnie powodu, zgodnie z zasadą pomocniczości, Komisja zachęca państwa członkowskie do tworzenia lub wyznaczania niezależnych organów, które zajęłyby się ogromną większością sporów w obszarze zamówień publicznych. Komisja skoncentrowałaby się wówczas na przypadkach o znaczeniu ogólnowspólnotowym bądź budzących poważne wątpliwości interpretacyjne. Dążymy tu do rozwiązywania problemów na odpowiednim szczeblu.

Komisja jest również zainteresowana wyeliminowaniem nieprawidłowości wpływających na zamówienia publiczne w dwóch aspektach:

- Korupcja w procedurach udzielania zamówień;
- Nieprawidłowości w czasie realizacji udzielonego zamówienia.

Jest tak szczególnie w przypadku udzielania zamówień przez Komisję (wydatek bezpośredni) lub finansowanych przez Komisję (wydatek pośredni), gdy w grę wchodzi interesy finansowe Wspólnot.

2.2.2. Usprawnienie kontroli na szczeblu Wspólnoty

Postępowanie z tytułu niewykonywania zobowiązań, przewidziane w Art. 169 Traktatu jest dla Komisji głównym narzędziem egzekwowania prawa wspólnotowego. Procedura z Art. 169 Traktatu nie może jednak sama w sobie zagwarantować szybkiego i efektywnego rozstrzygnięcia sporów, co jest konieczne w zamówieniach publicznych: do czasu rozstrzygnięcia sporu, większość zamówień zostanie już udzielona lub nawet wykonana.

Parlament Europejski proponuje rozszerzenie uprawnień Komisji o prowadzenie dochodzeń i stosowanie kar w tej dziedzinie, podobne do uprawnień w obszarze konkurencji. Nowe uprawnienia pozwolą Komisji efektywnie egzekwować przestrzeganie przepisów. Rada Europejska z Amsterdamu zażądała również od Komisji przedstawienia propozycji stworzenia wydajnego mechanizmu zwalczania poważnych naruszeń prawa wspólnotowego w dziedzinie swobodnego przepływu towarów.

Komisja rozważy, czy stworzenie takiego mechanizmu dotyczącego naruszeń zasad zamówień publicznych jest celowe. Komisja może również rozważyć możliwość odwoływania się w odpowiednich przypadkach do Art. 90, par. 3, Traktatu WE.

Komisja jest zdecydowana przyspieszyć własne procedury rozpatrywania przypadków naruszeń.

Niemniej jednak również te działania wymagają współpracy państw członkowskich, które powinny odpowiedzieć na wnioski Komisji w określonych terminach. Mówiąc ogólnie, Komisja jest zdecydowana stosować w przypadku potrzeby procedurę z Art. 171 Traktatu, na mocy której Komisja może wnioskować do Trybunału Sprawiedliwości o nałożenie kar finansowych na państwa członkowskie naruszające zasady zamówień publicznych.

Kolejnym słabym punktem wskazywanym w niektórych odpowiedziach na Zieloną Księgę jest zarzut braku systematycznych działań Komisji w przypadkach naruszenia zasad zamówień publicznych – Komisja podejmuje działania jedynie okazjonalnie, gdy otrzyma skargę.

W odpowiedzi na tę krytykę Komisja zobowiązuje się przyjąć bardziej aktywne podejście. W pierwszej kolejności Komisja będzie zatem dążyć do zapobiegania naruszeniom poprzez wzmocnienie współpracy z państwami członkowskimi (np. w przygotowaniach do większych zmian lub przy planowaniu dużych projektów infrastrukturalnych, posiadających szczególne znaczenie dla zamówień publicznych). Po drugie, Komisja zwróci szczególną uwagę na szczególnie poważne naruszenia, o których dowie się w jakikolwiek sposób, w tym z mediów. W takich przypadkach Komisja będzie uruchamiać postępowanie z Art. 169. Na koniec, jeśli konkretny przypadek zgłoszony Komisji powoduje ogólny problem stosowania, Komisja sprawdzi sytuację we wszystkich państwach członkowskich i zainicjuje postępowanie przeciwko wszystkim podobnym naruszeniom.

2.2.3. Niezależne instytucje

W swojej Zielonej Księdze Komisja zwróciła się do państw członkowskich o wyznaczenie niezależnych organów wyspecjalizowanych w zamówieniach publicznych.

Komisja nie proponuje tworzenia takich instytucji od podstaw. Zalecane jest raczej wykorzystanie istniejących organów, takich jak urzędy kontroli lub urzędy ochrony konkurencji. Nie uchylając się od obowiązków stróża prawa wspólnotowego, Komisja przyjmuje stanowisko, że nie może pełnić roli "naczelnego organu egzekucyjnego", rozstrzygającego wszystkie dysputy w sferze zamówień publicznych. Komisja nie posiada również wystarczających zasobów kadrowych i materialnych, by sprostać wszystkim nowym problemom. Celem oddelegowania rozstrzygania sporów do organów krajowych jest odciążenie Komisji. Komisja mogłaby się wówczas skoncentrować na tworzeniu prawa i na tych przypadkach, które mają wymiar ogólnowspólnotowy lub powodują poważne wątpliwości interpretacyjne. Skargi o mniejszej wadze mogłyby być rozpatrywane na szczeblu krajowym.

Komisja zachęca państwa członkowskie do utworzenia lub wyznaczenia niezależnych organów odpowiedzialnych za wyszukiwanie problemów interpretacyjnych i rozwiązywania indywidualnych skarg. Organy te służyłyby jako punkty kontaktowe na potrzeby szybkiego, nieformalnego rozwiązywania problemów napotykanym w uzyskiwaniu dostępu do zamówień. Wspomniane organy powinny współpracować między sobą i z Komisją (m.in. w celu przygotowywania wiarygodnej statystyki).

Pozytywne efekty nowego podejścia rozszerzą się po wdrożeniu projektu pilotażowego realizowanego przez Danię¹¹. W ramach tego projektu, dostawca/wykonawca napotykający na problem w procedurze zamówień w innym kraju członkowskim może się skontaktować z niezależną instytucją w tym kraju lub we własnym kraju (organ w kraju oferenta kontaktuje się wówczas z odpowiednim organem w kraju zamawiającego). Kontakty te powinny pozwolić na szybkie,

nieformalne i skuteczne rozwiązywanie problemów. Może się to przyczynić do stworzenia autentycznie otwartego rynku zamówień publicznych w UE bez zmuszania dostawców do korzystania z drogi sądowej.

2.2.4. Obserwacja rynku

Efektywna polityka zamówień publicznych jest możliwa tylko jeśli wszyscy uczestnicy (nabywcy, wykonawcy i organy publiczne) posiadają wystarczające informacje o faktycznym funkcjonowaniu rynku i o oddziaływaniu stosowanej polityki (szczególnie w aspekcie ekonomicznym).

Obecnie dostępnych jest bardzo mało informacji. Informacje te są ponadto zbyt fragmentaryczne, by mogły one posłużyć jako instrument oceny efektywności bieżącej polityki i korzyści ekonomicznych dla najważniejszych uczestników. Państwa członkowskie i podmioty zamawiające udostępniają obecnie dane statystyczne wymagane przez dyrektywy i Porozumienie w sprawie Zamówień Rządowych – z dużymi opóźnieniami, o ile w ogóle. Sytuację tę może tłumaczyć ilość i złożoność żądanych informacji.

Komisja zaproponuje ograniczenie wymagań statystycznych do minimum niezbędnego do efektywnej obserwacji rynku. Zapewni ona przestrzeganie obowiązku przedkładania sprawozdań statystycznych.

Alternatywny, przyszły system pozyskiwania danych statystycznych mógłby być oparty na powiadomieniach o udzieleniu zamówienia w systemie SIMAP. Niezbędne informacje mogłyby być pobierane z tych powiadomień w przypadku dostosowania ich formatu i ich faktycznego publikowania. Komisja może rozważyć możliwość żądania informacji cenowych z zachowaniem poufności.

Komisja nalega na przestrzeganie obowiązku publikowania ogłoszeń o udzieleniu zamówienia i dołoży wszelkich starań w celu wyegzekwowania tego obowiązku. Jeśli obowiązek będzie przestrzegany, Komisja mogłaby rozważyć zniesienie obowiązku dostarczania danych statystycznych.

W systemie SIMAP opracowany zostanie moduł analizy rynku, prezentujący informacje w sposób przyjazny dla użytkownika. Wykonawcy i nabywcy mogliby korzystać z tych informacji, co pozwoliłoby im lepiej zrozumieć rynki, na których funkcjonują. System taki znacznie zwiększyłby przejrzystość rynków zamówień publicznych.

Na potrzeby wykonania serii przeglądów statystycznych w państwach członkowskich (już przeprowadzonych przez krajowe urzędy statystyczne z Grecji, Portugalii i Niemiec) Komisja zachęca państwa członkowskie do zgłaszania się do takich analiz.

Łącząc wszystkie dostępne informacje Komisja zdefiniuje wskaźniki mierzące trendy rynkowe i oddziaływanie polityki zamówień publicznych w czasie.

Równoległe do tych działań Komisja będzie w razie potrzeby przeprowadzać dodatkowe analizy ekonomiczne.

2.2.5. Atestacja: gwarancja braku dyskryminacji w zamówieniach publicznych

Pamiętając, że prewencja jest bardziej efektywna od terapii, UE utworzyła system atestacji dla nabywców. Niemniej jednak, jak widać z odpowiedzi na Zieloną Księgę, jeśli system ten ma być stosowany, musi on oferować pewne korzyści jednostce podlegającej atestacji.

Korzyści proponowane przez Komisję obejmują w szczególności zwolnienie z pewnych ograniczeń nakładanych obecnie przez dyrektywy, które mogą być postrzegane jako nadmierny ciężar przez jednostkę, która zgodziła się poddać atestacji.

Niemniej jednak, nawet jeśli jednostka zostałaby zwolniona z pewnych wymagań, podstawowe zasady, takie jak jawność, niedyskryminacja i równe traktowanie wszystkich dostawców obowiązywałyby nadal.

2.2.6. Zwalczanie korupcji

W swojej Informacji o korupcji¹² Komisja podkreśla znaczenie zamówień publicznych dla efektywnej ogólnowspólnotowej polityki zwalczania korupcji.

Komisja zbada możliwość zobowiązania podmiotów zamawiających do podjęcia działań antykorupcyjnych i zobowiązania oferentów do zadeklarowania, że nie będą stosować łapówek w celu uzyskania zamówienia.

Potrzeba stworzenia systemu "czarnych list" została poruszona w UE na przynajmniej dwóch frontach. Po pierwsze, ww. Informacja Komisji w sprawie korupcji zobowiązuje Komisję do pracy nad projektem systemu "czarnych list" w obszarach, w których zagrożone są finanse Wspólnoty. Podobnie, Rada Europejska przyjęła w czerwcu 1997 r. *Plan działania na rzecz zwalczania zorganizowanej przestępczości*¹³. Zawiera on zalecenie, by państwa członkowskie i Komisja zapewniły możliwość wyłączenia z przetargów publicznych oferentów, którzy popełnili przestępstwo lub są objęci dochodzeniem bądź postępowaniem karnym w związku z udziałem w zorganizowanej przestępczości.

Komisja zbada możliwość wykorzystania systemu "czarnych list" jako narzędzia antykorupcyjnego.

2.2.7. Zamówienia udzielane przez Komisję

Komisja była krytykowana przez inne instytucje wspólnotowe (Rada ds. Rynku Wewnętrznego, Komitet Społeczno-Ekonomiczny) oraz przez podmioty gospodarcze nie tylko w związku z własnymi procedurami udzielania zamówień, lecz również w związku z zamówieniami finansowanymi przez Komisję (patrz: punkt 4.6.3 poniżej).

Wspominano również o innych uchybieniach, takich jak nadmierne opóźnienia w regulowaniu zobowiązań i niepublikowanie powiadomień wskaźnikowych i powiadomień o udzieleniu zamówienia w sposób wymagany przez dyrektywy.

Niemniej jednak Komisja jest przekonana, że w ostatnich latach osiągnięto znaczny postęp, szczególnie w wyniku wprowadzenia programu SEM 200 (programu racjonalnego i wydajnego zarządzania 200), mającego na celu racjonalizację zamówień i profesjonalne zarządzanie nimi.

Jeśli chodzi o walkę z korupcją i nieprawidłowościami finansowymi w zamówieniach udzielonych przez Komisję, jej informacja o "Racjonalnym zarządzaniu finansowym i usprawniającemu administrację działaniu przeciwko niekompetencji, nieprawidłowościom finansowym, nadużyciom i korupcji"¹⁴ z listopada 1997 r. wyraźnie zajmuje się zamówieniami publicznymi i zapowiada szereg działań służących usprawnieniu procedur udzielania zamówień. W szczególności Komisja usprawniła swoje wewnętrzne procedury administracyjne dotyczące zamówień publicznych i stworzyła wewnętrzny system wczesnego ostrzegania.

Komisja ponownie potwierdza swoją wolę przestrzegania tych samych zasad, co organy krajowe. Procedury udzielania zamówień instytucji wspólnotowych już obecnie przewidują stosowanie dyrektyw Rady w sprawie zamówień publicznych, dotyczących robót budowlanych, dostaw i usług. Komisja proponuje dołączyć odniesienie do wielostronnej umowy o zamówieniach publicznych, zawartej w ramach WTO. Zobowiązuje się ona do bardziej uważnego przestrzegania dyrektyw i zacieśnienia swojej dyscypliny płatniczej. We wszystkich swoich zamówieniach, dotyczących dających się zidentyfikować produktów/usług, Komisja zobowiązała się uwzględnić klauzulę zobowiązującą do płatności w terminie 60 dni od daty zgłoszenia roszczenia, z odsetkami w przypadku zwłoki. W przypadku zamówień o wartości poniżej progów określonych w dyrektywach Komisja będzie w podobny sposób przestrzegać zasad przejrzystości, niedyskryminacji i równego traktowania.

Komisja zamierza zbadać różne możliwe metody wzmocnienia kontroli przestrzegania zasad i przepisów dotyczących udzielania zamówień publicznych, łącznie z wyznaczeniem niezależnej instytucji dostępnej dla dostawców produktów i usług. Organ ten mógłby sprawować obowiązki kontrolne i inne funkcje, a szczególnie rozjemcze i pomocnicze.

W interesie przejrzystości departamenty Komisji będą szerzej wykorzystywać nowe systemy informatyczne, a w szczególności Internet. W ten sposób zapewnią one dostęp do większej ilości informacji niż w dostępnym obecnie Dzienniku Urzędowym i bazie danych TED, co umożliwi między innymi pobieranie specyfikacji technicznej z Internetu, a nawet ich bezpośrednie drukowanie, co zapewni zainteresowanym dostawcom natychmiastowy dostęp do dokumentów.

3. ROZWÓJ KORZYSTNYCH WARUNKÓW UDZIELANIA ZAMÓWIEŃ, ZE SZCZEGÓLNYM UWZGLĘDNIENIEM MIŚP

3.1. Szkolenia, informacje i działania w ramach pomocy dla MiŚP

3.1.1. Cel

Otwarcie rynków zamówień publicznych na konkurencję jest ważną operacją po stronie podaży. Zniesienie barier ma ogromne znaczenie ekonomiczne i stwarza możliwości dla konkurencyjnych dostawców z UE z niemal wszystkich sektorów gospodarki.

Słabość oddziaływania systemu wspólnotowego wynika w szczególności z niskiego wskaźnika udziału dostawców/wykonawców w przetargach. Fakt ten potwierdzają wnioski na temat zamówień publicznych opublikowane w "Przeglądzie Wspólnego Rynku"¹⁵. Ponadto niedawny przegląd wykonawców ujawnił, że średnio tylko 10% wykonawców odpowiada na zaproszenia do przetargu. W związku z tym wiele odpowiedzi na Zieloną Księgę, a w szczególności dokument Parlamentu Europejskiego, podkreśla rozczarowująco niski udział MiŚP i ich specyficzne problemy.

Wydajna polityka zamówień publicznych musi zwiększyć uczestnictwo wykonawców. Komisja proponuje zatem zespół środków odnoszących się do różnych aspektów problemu: nadanie rynkom większej przejrzystości poprzez lepszą informację; rozszerzenie znajomości procedur udzielania zamówień poprzez szkolenia ukierunkowane na profesjonalizm i najlepszą praktykę; konkretną pomoc dla MiŚP w przełamywaniu przeszkód w sprzedaży na rzecz sektora publicznego; promowanie wzajemnego uznania procedur kwalifikacyjnych przez podmioty zamawiające, a przez to zmniejszenie ponoszonych przez dostawców kosztów wejścia na rynek zamówień publicznych.

3.1.2. Informacje

Informacje o zamówieniach publicznych są kluczowym elementem w tworzeniu środowiska przyjaznego dla podmiotów. Niski udział wykonawców może wskazywać na potrzebę rozszerzenia i upowszechnienia informacji o potencjalnych rynkach zamówień publicznych.

Komisja zastąpi zatem obecny system publikacji rozwiązaniem wykorzystującym Internet. Pozwoli to na swobodny i łatwy dostęp do informacji niezbędnych dla potencjalnych wykonawców, łącznie z profilami nabywców (patrz: punkt 3.2) i informacjami z monitoringu rynku (patrz: punkt 2.2.4). Komisja i państwa członkowskie muszą współpracować nad udostępnieniem informacji o przepisach i procedurach administracyjnych w poszczególnych państwach członkowskich. Komisja przygotowuje również teksty interpretacyjne (patrz: punkt 2.1.3).

3.1.3. Szkolenia i praktyki komercyjne (“najlepsza praktyka”)

Wyższy stopień profesjonalizmu zarówno wśród nabywców, jak i wykonawców mógłby istotnie usprawnić rynek zamówień publicznych. Odpowiednie szkolenie ma zatem najwyższe znaczenie w otwieraniu rynków i w temacie tym istnieje szerokie wsparcie dla inicjatywy Wspólnoty. Z uwagi na zakres tematyki oraz zróżnicowanie kultur administracyjnych i programów szkoleniowych polityka szkoleniowa będzie efektywna jedynie z udziałem państw członkowskich oraz organizacji gospodarczych i szkoleniowych na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym. Komisja ze swej strony opracuje ramy wdrożenia efektywnej polityki szkoleń w zakresie zamówień publicznych w UE. Polityka ta uwzględni również ochronę środowiska, cele społeczne i ochronę konsumenta.

Na podstawie odpowiedzi od państw członkowskich i innych zainteresowanych stron Komisja przeprowadzi inwentaryzację istniejących potrzeb szkoleniowych, najlepszych praktyk, działań i istniejących programów.

Komisja przeanalizuje wyniki inwentaryzacji w celu opracowania wytycznych w sprawie polityki szkoleniowej w zakresie zamówień publicznych. Polityka ta wykorzysta w pełni możliwości oferowane przez informatykę.

3.1.4. Działania na rzecz MiŚP

MiŚP mogą być źródłem dodatkowej konkurencji, elastyczności i potencjału innowacyjnego, niezbędnych dla skutecznego otwierania rynków zamówień publicznych. Wszelkie działania na rzecz udostępnienia rynków zamówień publicznych powinny być realizowane z punktu widzenia MiŚP. Choć przepisy wspólnotowe ułatwiły MiŚP dostęp do regionalnych i krajowych rynków zaopatrzeniowych, to jednak doświadczenia z bezpośredniego uczestnictwa w zamówieniach zagranicznych były rozczarowujące.

Odpowiedzi na Propozycje wskazują na wiele przyczyn tego niepowodzenia. MiŚP napotyka na przeszkody na każdym etapie procedury zaopatrzenia. Muszą one przełamywać wiele problemów, takich jak brak informacji o potencjalnych zamówieniach, brak możliwości przygotowania planów działalności, niedopasowanie wielkości firmy i skali zamówienia, obawa przed zmianami

kursowymi, potrzeba dostosowania się do norm, wymóg certyfikacji i wymagań kwalifikacyjnych. Po udzieleniu zamówienia mogą dodatkowo wyniknąć inne problemy, takie jak opóźnienia w płatnościach.

Komisja przyjmie kompleksowe i uzgodnione podejście w informacji na temat MiŚP i zamówień publicznych. Strategia ta rozwinie w szczególności możliwości ułatwienia dostępu do informacji niezbędnych dla MiŚP poprzez konsekwentne stosowanie informatyki i środków łączności.

Podejście to będzie w szczególności oparte na polityce informacyjnej wykorzystującej komunikację elektroniczną, usługi o wysokiej jakości świadczone przez ogólnoeuropejskie sieci ukierunkowane na MiŚP, na powszechniejszym wzajemnym uznawaniu systemów kwalifikacyjnych, na wyjaśnieniu ogólnych postanowień dotyczących zamówień podprogowych, na promocji współpracy pomiędzy MiŚP i na warunkach uczestnictwa MiŚP w dużych projektach¹⁶.

3.1.5. Kwalifikacja dostawców/wykonawców

Nabywcy muszą mieć pewność, kontaktując się z nowymi, wcześniej nie znanymi dostawcami/wykonawcami. Kilka państw członkowskich stworzyło ogólnokrajowe systemy kwalifikacji, podczas gdy w innych państwach członkowskich poszczególne podmioty zamawiające stworzyły własne systemy kwalifikacji.

Komisja postrzega systemy kwalifikacji jako istotne, z tym zastrzeżeniem, że nie mogą one tworzyć dodatkowych barier dla dostawców/wykonawców. W obszarze tym ma zastosowanie zasada wzajemnego uznania: dostawca/wykonawca zakwalifikowany w jednym państwie członkowskim powinien być również zakwalifikowany w pozostałych, bez potrzeby ponownej (pełnej) kwalifikacji w innych państwach członkowskich. Komisja użyje wszelkich dostępnych środków, a w szczególności uprawnień z Art. 169, do zapewnienia respektowania zasady wzajemnego uznania i stosowania systemów kwalifikacyjnych do otwierania rynków zamiast do tworzenia nowych barier.

W celu ułatwienia porównań pomiędzy różnymi krajowymi systemami kwalifikacji w sektorze budowlanym Komisja upoważniła organy normalizacyjne CEN i CENELEC do opracowania normy kwalifikacji firm budowlanych w UE w zamówieniach objętych dyrektywą 93/37/EEC. Oczekiwany standard zapewni równowagę pomiędzy uprawnionymi wymaganiami organów zlecających, żądających pewnych informacji i życzeniem dostawców, by wymagania administracyjne były ograniczone do absolutnego minimum.

Komisja zastanowi się również, w których innych obszarach można podjąć podobny proces harmonizacji systemów kwalifikacyjnych.

3.2. Kierunek na wydajne zamówienia elektroniczne

3.2.1. Przygotowywanie UE na nowe wyzwania transakcji elektronicznych

Jednym z największych wyzwań w przyszłości zamówień publicznych jest pojawienie się nowych technologii informatycznych i komunikacyjnych. Technologie te zwiększają płynność procedur i mogłyby ułatwić proces zamawiania, ograniczając potrzebę szczegółowej regulacji. Stanowią one również najlepszy sposób zapewnienia znaczącego udziału MiŚP w zamówieniach. Komisja i państwa członkowskie koordynują swoje wysiłki w tym względzie w ramach projektu SIMAP, finansowanego poprzez projekt IDA Komisji¹⁷.

W dn. 12.12.1997 Komisja zaproponowała Parlamentowi Europejskiemu i Radzie drugi etap programu IDA. W tym drugim etapie Komisja proponuje wzmocnienie i rozszerzenie projektu SIMAP tak, by objął on cały proces zamówienia.

Komisja zapewni kompatybilność narzędzi i systemów rozwiniętych we własnym systemie informatycznym SIMAP oraz brak powielania instrumentów już rozwiniętych przez sektor prywatny. Komisja uwzględni ponadto wszystkie wymagania państw członkowskich w ramach SIMAP.

System SIMAP do elektronicznego tworzenia i przedkładania ogłoszeń o zamówieniach został przetestowany przez projekty pilotowe z ograniczoną liczbą nabywców i wykonawców w całej Wspólnocie i EOG i zostanie teraz udostępniony wszystkim podmiotom zamawiającym.

Komisja umożliwi wszystkim podmiotom zamawiającym elektroniczne przygotowywanie i przedkładanie ogłoszeń do publikacji za pośrednictwem systemu prowadzonego przez instytucje UE. Dostępne będzie kilka opcji, łącznie z pocztą elektroniczną i dostępem do Internetu.

Stwierdzono, że oprogramowanie SIMAP daje znaczne oszczędności dla podatników w UE i jest lepszym źródłem informacji dla wykonawców dzięki bardziej konsekwentnym, poprawnym ogłoszeniom. Niemniej jednak koszty dla podatnika pozostaną zbyt wysokie, dopóki podmioty zamawiające będą nadal publikować ogłoszenia niskiej jakości, nie spełniające wymogów prawnych nakładanych przez dyrektywy. Na koniec, w kilku odpowiedziach na Zieloną Księgę podkreślono wysoki koszt TED i trudności w korzystaniu z serii informacji OJ "S" z uwagi na rosnącą liczbę publikowanych powiadomień.

Komisja rozważy zachęty do korzystania z elektronicznych środków zawiadamiania dla podmiotów zamawiających. Obecnie ogłoszenie musi zostać opublikowane w terminie 12 dni od wystania. Jeśli stosowana jest poczta elektroniczna i Internet, Komisja zamierza zaproponować skrócenie ogólnego czasu procedury, np. z 52 do 40–42 dni (w przetargach otwartych).

Komisja będzie nadal publikować ogłoszenia nieodpłatnie tylko w przypadku przedłożenia ogłoszenia zgodnego z formalnymi wymaganiami dyrektyw, zawierającego odniesienie do CPV i zgodnego ze standardowymi formularzami lub wzorcami ogłoszeń. W innych przypadkach koszty doprowadzenia ogłoszeń do zgodności z tymi wymaganiami obciążą zainteresowany podmiot zamawiający.

Komisja postanowiła zaprzestać publikacji wersji papierowej Suplementu do Dziennika Urzędowego począwszy od lipca 1998 r. Zostanie on zastąpiony przez istniejącą już obecnie wersję na CD-ROM. Ponadto baza danych TED zostanie udostępniona wszystkim użytkownikom nieodpłatnie za pośrednictwem Internetu.

W celu ułatwienia korzystania wykonawcy powinni móc odszukać wszystkie ogłoszenia w jednym miejscu. Niemniej jednak w celu przygotowania oferty wykonawcy potrzebują więcej informacji, niż jest dostępne w ogłoszeniu. Potrzebują oni w szczególności samych dokumentów przetargowych. Nowe środki informatyki i łączności, a w szczególności pojawienie się Internetu oferują tu nowe możliwości. Kolejną podstawową cechą tej zmiany będzie łatwiejsze niż obecnie publikowanie ogłoszeń o przetargach we wszystkich językach Wspólnoty.

Komisja będzie promować publikację wszystkich dokumentów przetargowych (szczególnie w przetargach otwartych) w Internecie. Zachęca ona podmioty zamawiające, posiadające własną stronę WWW do udostępniania dokumentów przetargowych pod nagłówkiem "Profil zamawiającego" na własnej stronie. Na potrzeby promocji tworzenia takich profili zamawiających Komisja opracuje modelowe oprogramowanie dostępne z jej strony internetowej SIMAP.

3.2.2. Przyszły kierunek: paneuropejskie zamówienia elektroniczne

Choć rola Komisji w gromadzeniu i rozpowszechnianiu ogłoszeń o zamówieniach publicznych jest jasno zdefiniowana, to jednak rozwój systemów zamówień elektronicznych nie jest jej bezpośrednim obowiązkiem.

Komisja wzywa do aktywnego uczestnictwa zainteresowanych nabywców i wykonawców, firm z sektora ICT oraz innych podmiotów, łącznie z Europejskimi Centrami Informacyjnymi do aktywnego rozwoju paneuropejskiego środowiska zamówień elektronicznych, których znacząca część (np. 25% wszystkich transakcji w 2003 r.) byłaby realizowana elektronicznie.

Państwa członkowskie mają również bardzo istotną rolę do odegrania w promocji zakupów elektronicznych. Największy potencjał oszczędności wystąpi najprawdopodobniej w przypadku stosunkowo małych zamawiających istniejące, standardowe produkty. Wartość takich zamówień pozostaje często poniżej wartości progowych określonych w dyrektywach.

Komisja będzie dążyć do zaangażowania państw członkowskich w proces zapewniania wzajemnej kompatybilności i interoperatywności elektronicznych systemów zamówień "podprogowych". Komisja będzie w tym celu publikować wszystkie niezbędne specyfikacje na stronie WWW SIMAP.

Opracowane zostaną pilotażowe projekty systemów zakupów, korzystające z poczty elektronicznej, funkcji elektronicznej wymiany danych i Internetu. Projekty te będą musiały oczywiście uwzględniać zasady niedyskryminacji i przejrzystości. Szczególna uwaga zostanie poświęcona stosowaniu elektronicznych katalogów, wirtualnych sieci zamówień i promocji najlepszej praktyki za pośrednictwem klubów zakupowych.

Komisja przedstawi zalecenia dalszych modyfikacji przepisów i standardów lub specyfikacji. Komisja zapewni uwzględnienie wymagań zamówień elektronicznych we wszystkich propozycjach standardów lub przepisów w sprawie podpisów elektronicznych.

Komisja uznaje fakt, że potrzeby elektronicznych zamówień muszą być postrzegane w kontekście globalizacji. Będą one odgrywać coraz większą rolę w otwieraniu rynków spoza UE (patrz: punkt 4.4). Z niektórymi z naszych głównych partnerów handlowych zostały już zapoczątkowane kontakty dwustronne.

Komisja będzie dążyć do porozumienia ze swoimi międzynarodowymi partnerami z WTO w celu uproszczenia i harmonizacji wymiany informacji dotyczących zamówień publicznych i statystyki w kontekście zamówień elektronicznych.

3.2.3. Proponowane działania

W większości otrzymanych komentarzy podkreślano potrzebę szerokiego wykorzystania informatyki i łączności. Ostatnie zmiany w dyrektywach już pozwalają na korzystanie z poczty elektronicznej w niektórych przetargach. Potrzebne są jednak dalsze zmiany, pozwalające na korzystanie z poczty elektronicznej do wymiany wszystkich informacji określonych w dyrektywach (patrz: punkt 2.1.2).

Komisja zaproponuje zmiany w dyrektywach, nadające elektronicznym środkom wymiany informacji status równy innym środkom.

Trudno przewidywalny rozwój zakupów elektronicznych utrudnia modyfikowanie dyrektyw pod kątem najnowszych technologii. Przed zaproponowaniem większych zmian w przepisach Komisja zamierza promować elektroniczne zakupy poprzez projekty pilotażowe. Projekty te mogą wymagać tymczasowych odstępstw od pewnych postanowień dyrektyw. Jeśli projekty pilotowe udowodnią swoją wartość, mogą zostać rozważone zmiany formalne dyrektyw, ułatwiające ich bardziej ogólne i trwałe stosowanie. Odstępstwa takie nie mogą oczywiście zagrozić zasadzie niedyskryminacji, równego traktowania, jawności etc.

Komisja zezwoli niebawem na realizację projektów pilotażowych, służących przetestowaniu pewnych procedur zamówień elektronicznych. Komisja podejmie w tym celu niezbędne inicjatywy legislacyjne. Szczegóły tych inicjatyw zostaną określone po dyskusjach ze wszystkimi zainteresowanymi stronami, a w tym z państwami członkowskimi, które powinny realizować podobne projekty dla zamówień "podprogowych". Komisja będzie nadal aktywnie uczestniczyć w odpowiednich dyskusjach w sprawie modyfikacji Umowy o zakupach rządowych, prowadzonych obecnie w komitetach WTO (patrz: punkt 4.6.2).

4. DAŻENIE DO EFEKTU SYNERGII Z POLITYKĄ WSPÓLNOTOWĄ W INNYCH OBSZARACH

4.1. Cel

Wspólnotowa polityka zamówień publicznych łączy rynki zamówień poszczególnych państw członkowskich w jeden rynek, prowadząc do wolnej konkurencji. Kryterium coraz częściej brany pod uwagę w zamówieniach obronnych jest współczynnik wartość/cena. Nacisk budżetowy i potrzeba poważnej restrukturyzacji strony podaźowej w tym sektorze zapoczątkowały debatę o sposobie rozszerzenia zasad konkurencyjnych zamówień.

Dażenie do optymalnego współczynnika wartość/cena w zamówieniach publicznych nie wyłącza uwzględnienia czynników środowiskowych, społecznych i ochrony konsumenta. Nie wymaga również zmiany obecnych zasad. Niezbędne jest jednak sformułowanie jasnych wytycznych dla nabywców w sprawie uwzględniania czynników środowiskowych i społecznych w procedurach udzielania zamówień przy jednoczesnym zapewnieniu zgodności z prawem wspólnotowym, szczególnie w odniesieniu do przejrzystości i niedyskryminacji oraz zasad zamówień publicznych. Wytyczne takie są niezbędne, jeśli dostawcy z UE mają być traktowani równorzędnie.

Zamówienia publiczne w krajach trzecich są interesujące dla firm z UE, a szczególnie gdy chodzi o projekty infrastrukturalne. Otwarcie tych możliwości rynkowych dla dostawców z UE jest zatem integralną częścią wspólnotowej polityki zamówień publicznych. By umożliwić firmom z UE udzielanie zamówień na dostawy poza Unią i EEA, w stosunku do partnerów handlowych UE należy realizować te same cele, co wewnątrz Unii.

4.2. Przemysł obronny

W swojej niedawnej informacji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Komitetu Społeczno-Ekonomicznego i Komitetu Regionalnego pt. *Wdrażanie strategii UE w sprawie sektorów obronnych*¹⁸, Komisja zapowiedziała wyjaśnienie zasad, reguł i mechanizmów zapewniania przejrzystości i niedyskryminacji w zakupach obronnych następujących po odpowiednich procedurach zgodnych z Artykułem 233 Traktatu Rzymskiego, biorąc za wzór istniejące wspólnotowe zasady zamówień publicznych.

Zasady dotyczące zamówień na systemy obronne przyczynią się w istotnej mierze do stworzenia konkurencyjnej bazy technologicznej i przemysłowej w sektorze obrony.

Przepisy powinny przewidywać konkurencyjne przetargi zawsze, gdy jest to możliwe. Ponadto muszą one promować utrzymanie i rozwój niezbędnego potencjału przemysłowego i kluczowych technologii na szczeblu UE. Muszą też gwarantować bezpieczeństwo dostaw, pozwalając na progresywną eliminację nadmiaru potencjału produkcyjnego.

W tym celu, z uwzględnieniem potrzeby budowy szerokiego wsparcia w tej mierze, konieczne jest stworzenie odpowiedniego zestawu zasad, reguł i mechanizmów w zamówieniach sektora obronnego. W celu uwzględnienia specyfiki sektora obronnego, a w szczególności poufności i bezpieczeństwa dostaw, należy przewidzieć odpowiedni poziom elastyczności.

W tym celu materiały dla sektora obronnego można podzielić na 3 kategorie:

- Produkty przeznaczone dla sił zbrojnych, lecz nie do zastosowań wojskowych, a więc nie objęte Art. 223 EC ani Art. 2 dyrektywy 93/36/EEC (rynkły deklarowane jako poufne, ochrona żywotnych interesów, bezpieczeństwo narodowe, etc.). Ponieważ produkty te podlegały już zasadom wspólnotowym zamówień publicznych, Komisja określi warunki stosowania tych zasad.
- Produkty przeznaczone dla sił zbrojnych, do zastosowań wojskowych, nie stanowiące "wysocę wrażliwych urządzeń obronnych". Komisja może wypracować dość elastyczny zespół zasad, respektujący zasady przejrzystości i niedyskryminacji, zainspirowanych przez istniejące wspólnotowe reguły zamówień publicznych.
- Wysocę wrażliwe wyposażenie objęte zakresem Art. 223 EC. Te produkty mogą zostać wyłączone spod ww. zasad, gdy wymaga tego ochrona ważnych interesów narodowych. Powinien powstać mechanizm powiadamiania, zapewniający kontrolę i przejrzystość.

4.3. Ochrona środowiska

Ochrona środowiska staje się coraz ważniejszym elementem każdej nowoczesnej polityki ekonomicznej. Traktat Amsterdamski w pełni uznaje ten fakt, podnosząc cele środowiskowe do rangi jednego z priorytetów UE. Jak potwierdzają otrzymane komentarze, coraz większa liczba podmiotów zamawiających pragnie zamawiać produkty i usługi "ekologiczne". Kilka państw członkowskich prowadzi już aktywną politykę. OECD przyjęła zalecenie w sprawie "uekologicznienia zamówień publicznych"¹⁹. Ze swej strony Komisja wdraża plan ochrony środowiska w swojej administracji, a szczególnie w swoich zamówieniach.

Komisja podkreśla ponownie, że prawo wspólnotowe i dyrektywy w sprawie zamówień publicznych oferują wiele możliwości uwzględnienia ochrony środowiska w zamówieniach publicznych. Komisja przypomina istniejące możliwości poniżej.

- Generalnie, każda administracja, która sobie tego życzy może włączyć do specyfikacji zamawianych towarów lub usług odpowiednie warunki ekologiczne. Muszą być one oczywiście zgodne z zasadami i regułami Traktatu (szczególnie niedyskryminacji).
- Reguły dyrektyw o zamówieniach publicznych pozwalają w pewnych przypadkach na wyłączenie kandydatów, którzy naruszyli krajowe przepisy o ochronie środowiska.
- Podmioty zamawiające mogą przygotować specyfikacje techniczne robót, dostaw i usług, które uwzględniają czynniki środowiskowe. Mogą one w ten sposób promować pozytywne podejście firm do środowiska.
- Dyrektywy pozwalają na włączenie ochrony środowiska do kryteriów kwalifikacji kandydatów, o ile kryteria te mają na celu sprawdzenie ich potencjału ekonomicznego, finansowego i technicznego.
- Jeśli chodzi o udzielanie zamówień, kryteria środowiskowe mogą również służyć do identyfikowania ofert najbardziej korzystnych środowiskowo w przypadkach, gdy elementy te implikują korzyść ekonomiczną dla jednostki zamawiającej, dającą się przypisać produktowi lub usłudze będącej przedmiotem zamówienia. Oceniając oferty, organizacja zamawiająca może na przykład uwzględnić koszty utrzymania, oczyszczania ścieków lub zagospodarowania odpadów.
- Podmiot zamawiający może wymagać od wykonawcy, którego oferta została zaakceptowana, by przedmiot zamówienia został dostarczony z należytym uwzględnieniem pewnych ograniczeń służących ochronie środowiska. Te warunki wykonania muszą być z góry znane oferentom.

Generalnie, cel zamówień publicznych pozostaje w zasadzie ekonomiczny, a największe znaczenie ma określenie w przypadku każdego zamówienia czynników środowiskowych połączonych z towarami lub usługami, które mogą w konsekwencji być brane pod uwagę w procedurze udzielenia zamówienia.

Wymienione możliwości oferowane przez istniejący system zostaną wyjaśnione i rozwinięte w konkretnym dokumencie interpretacyjnym. Pozwoli on na optymalne uwzględnienie ochrony środowiska w zamówieniach publicznych (patrz: punkt 2.1.3). Komisja zbada w szczególności możliwość stosowania w specyfikacjach technicznych oznaczenia ekologiczności obowiązującego w UE lub krajowych oznaczeń ekologiczności produktów. Komisja przeanalizuje również kwestię, czy podmioty zamawiające mogą wymagać od dostawców/wykonawców posiadania systemu kontroli ochrony środowiska, takiego jak EMAS lub ISO 14001.

Komisja nie może jednak zaproponować rozwiązań w dokumencie interpretacyjnym, które wychodzą poza istniejący system zamówień publicznych. Wymagałyby one zmian w przepisach.

W celu promocji praktyk zapewniających najlepsze wyniki ekonomiczne i respektujących ww. zasady, dotyczące włączenia aspektów środowiskowych do zamówień publicznych, Komisja zobowiązuje się rozwijać inicjatywy, ułatwiające wyważone definiowanie aspektów środowiskowych w dokumentach przetargowych we współpracy z zainteresowanymi państwami członkowskimi i sektorem prywatnym.

4.4. Zamówienia publiczne i aspekty społeczne

Polityka społeczna ma dla UE największe znaczenie. Ma ona za zadanie, między innymi, promocję wysokiego poziomu zatrudnienia i ochronę socjalną. Ponadto Traktat Amsterdamski traktuje priorytetowo znoszenie nierówności i promocję równego traktowania płci, wymagając zwalczania każdego typu dyskryminacji.

Komisja wskazała już w Zielonej Księdze warunki, w których kryteria społeczne mogą odgrywać istotną rolę w procedurach udzielania zamówień (szczególnie możliwość włączenia obowiązku zapewnienia zgodności z istniejącymi przepisami socjalnymi UE i – ewentualnie – Międzynarodowej Organizacji Pracy).

Istnieje szereg możliwości realizacji celów społecznych w związku z zamówieniami:

- Reguły dyrektyw w sprawie zamówień publicznych pozwalają na wyłączenie kandydatów naruszających krajowe przepisy socjalne, łącznie z przepisami dotyczącymi równości szans.
- Drugą możliwością jest wprowadzenie wymogu przestrzegania obowiązków socjalnych (np. zatrudnienie kobiet lub ochrona gorzej sytuowanych grup) jako warunku realizacji zamówień publicznych. Oczywiście, uprawnione są tylko te warunki wykonania, które nie dyskryminują bezpośrednio ani pośrednio oferentów z innych państw członkowskich. Ponadto warunki te muszą zostać wystarczająco jasno włączone do ogłoszenia lub specyfikacji przetargowej.

W udzielaniu zamówień podmioty zamawiające mogą się kierować różnymi aspektami polityki socjalnej. Zamówienia publiczne stanowią w praktyce ważną metodę wpływania na zachowania podmiotów gospodarczych. Przykładem może być obowiązek ochrony pracowników i zapewnienia określonych warunków pracy w robotach budowlanych. Istnieją też tzw. "działania pozytywne", tj. wykorzystanie zamówienia publicznego jako środka osiągnięcia danego celu, np. stworzenia atrakcyjnego rynku dla zakładów pracy chronionej, od których nie można racjonalnie oczekiwać sprostania konkurencji klasycznych firm komercyjnych o normalnym poziomie wydajności.

Podobnie jak w przypadku kryterium ochrony środowiska, Komisja zamierza wyjaśnić zasady uwzględniania czynników społecznych.

Komisja podkreśla, że zamówienia publiczne mogą być sposobem wpływania na działania podmiotów gospodarczych, z zastrzeżeniem przestrzegania granic wyznaczonych przez prawo wspólnotowe. W tym kontekście Komisja zachęca państwa członkowskie do wykorzystywania ich siły przetargowej w dążeniu do realizacji ww. celów społecznych. Komisja będzie postępować podobnie we własnych przetargach.

4.5. Ochrona konsumentów

Ułatwienie dostępu do rynku i zwiększenie przejrzystości poprzez wdrożenie efektywnej polityki zamówień przyniesie znaczne korzyści dla konsumentów: wyższa jakość, bardziej wydajne usługi i lepsza infrastruktura. Konieczne jest jednak większe uwzględnienie polityki ochrony konsumenta w polityce zamówień UE, szczególnie w odniesieniu do promocji przejrzystości i dialogu z organizacjami konsumentów.

4.6. Aspekty międzynarodowe

4.6.1. Otwarcie rynków zamówień publicznych krajów trzecich dla podmiotów z UE

Porozumienie o Zamówieniach Rządowych, zmienione po raz ostatni w 1994 r. określa dziedziny pomiędzy ograniczoną liczbą krajów obejmujących największe światowe ugrupowania gospodarcze. Dziedziny te obejmują tradycyjną klauzulę narodową oraz klauzulę najwyższego uprzywilejowania, lecz również zawierają precyzyjne wymagania dotyczące procedur zamówień, podobne do tych, które zawarto w dyrektywach. Tak więc Porozumienie o Zamówieniach Rządowych wpływa na systemy prawne krajów sygnatariuszy, łącznie z UE, w sposób długofalowy.

Komisja będzie nadal podejmować wszystkie działania niezbędne dla zapewnienia przestrzegania regulacji prawnych, tworzących możliwości dla firm z UE.

Na froncie wielostronnym Komisja będzie nadal dążyć do otwierania światowych rynków zamówień publicznych, dążąc do eliminacji barier handlowych szkodliwych dla interesów UE. Ostatecznym celem UE jest uzyskanie wielostronnego przestrzegania kodeksu zamówień poprzez jego włączenie do jednego zobowiązania WTO. Praca podjęta w WTO, taka jak przegląd Porozumienia o Zamówieniach Rządowych, negocjacje o zamówieniach publicznych usług w GATS i grupa robocza w sprawie reguł przejrzystości w zamówieniach rządowych powinny pomóc osiągnąć ten cel. Ponadto dyskusje toczą się również na innych forach (OECD, Uncitral).

Na froncie bilateralnym Komisja będzie kontynuować działania w celu otwarcia rynków krajów trzecich poprzez zawieranie umów dwustronnych jako alternatywy lub uzupełnienia jej polityki wielostronnej.

Zamówienia elektroniczne stają się coraz powszechniejsze i będą jednym z głównych aspektów zewnętrznej polityki zamówień UE. Są już one jednym z głównych aspektów, omawianych na szczeblu wielostronnym, szczególnie w Porozumieniu o Zamówieniach Rządowych w WTO i w "grupach ds. przejrzystości". Wykorzystanie informatyki i łączności może rzeczywiście odegrać ważną rolę w osiągnięciu realnej i znaczącej przejrzystości zamówień na świecie. Komisja postrzega jednak swoje zadania na szczeblu wielostronnym przede wszystkim jako konieczność zapewnienia, że zobowiązania międzynarodowe UE są zgodne z jej polityką wewnętrzną w sprawie zamówień elektronicznych, tak by rozwój tych ostatnich nie napotykał na bariery. Ponadto, jak wskazano w punkcie 3.2, Komisja będzie dążyć do tych celów w dwustronnej współpracy z największymi partnerami handlowymi UE.

Komisja zamierza aktywnie uczestniczyć w tych gremiach, by stworzyć odpowiednie warunki pozwalające przemysłowi z UE wzmocnić swoją konkurencyjność i zmaksymalizować możliwości komercyjne.

Zamiarem Komisji jest również zapewnienie, że zasady i praktyki na poziomie międzynarodowym w odniesieniu do korzystania z użycia informatyki w dziedzinie zamówień publicznych są zgodne z własną polityką wewnętrzną w tym obszarze.

4.6.2. Integracja polityki zamówień publicznych w UE i w krajach ościennych

W niektórych sytuacjach stosunki UE w dziedzinie zamówień publicznych z krajami trzecimi wychodzą poza handel, a nawet aspekty regulacyjne. Dotyczy to w szczególności krajów Europy środkowej i wschodniej (aspirujących do członkostwa w UE) i krajów śródziemnomorskich. Otwarcie rynku nie jest w tym kontekście głównym celem, lecz raczej Środkiem poprawy sytuacji ekonomicznej tych krajów. W odniesieniu do krajów Europy Środkowej i Wschodniej przyjęcie *acquis communautaire* jest również częścią bieżącej polityki UE. Asymetryczna liberalizacja i rozwój kompleksowych programów pomocy technicznej powinny pozostać podstawą przyszłej polityki UE w tym obszarze, w szczególności w odniesieniu do krajów śródziemnomorskich.

Komisja przygotowuje plany działań dostosowane do konkretnej sytuacji każdego z kandydatów do członkostwa, wyszczególniające priorytety i działania w ich wysiłkach do przyjęcia *acquis*. Komisja omówi to zagadnienie szerzej w informacji o wspólnym rynku i obszarze śródziemnomorskim po Deklaracji Barcelońskiej, której celem jest stworzenie Strefy Wolnego Handlu.

4.6.3. Zapewnienie wydajności w udzielaniu zamówień finansowanych przez UE w kontekście programów pomocy zewnętrznej

Komisja jest zainteresowana osiągnięciem wydajności w zarządzaniu zasobami finansowymi Wspólnoty. W tym względzie obowiązek Komisji obejmuje nie tylko zamówienia udzielane przez samą Komisję (patrz: punkt 2.2.6), lecz również zamówienia finansowane z funduszy UE w kontekście pomocy zewnętrznej.

Z jednej strony naleganie na udzielanie części zamówień w kontekście pomocy zewnętrznej finansowanych z funduszy UE firmom z UE jest uzasadnione. Z drugiej strony Komisja jest zdania, że kraje otrzymujące fundusze UE muszą dążyć do ekonomiki i wydajności w działaniach ich sektorów publicznych i powinny również przestrzegać zasad jawności i odpowiedzialności w administracji publicznej.

By osiągnąć te cele, konieczne jest zastosowanie najlepszej praktyki i najlepszych zasad zarządzania, opartych na konkurencyjnych zamówieniach w procedurach przyznawania. Korzyści ekonomiczne dla krajów-beneficjentów wynikają z zastosowania racjonalnej polityki zamówień i praktyk (takich jak współczynnik wartość/cena, wyższa konkurencyjność przemysłu lokalnego, wzrost wydajności administracji publicznej, więcej inwestycji zagranicznych etc.).

Przystąpienie do Porozumienia o Zamówieniach Rządowych w ramach WTO, stanowiącej podstawę prawną do otwartych i konkurencyjnych zamówień publicznych w wymiarze międzynarodowym byłoby w tym względzie pożądanym celem. Niemniej jednak Komisja ma świadomość, że przystąpienie do tej umowy lub nawet przyjęcie krajowych zasad zamówień opartych na konkurencyjnych przetargach jest trudne dla większości krajów otrzymujących fundusze UE na tym etapie, ponieważ kraje te mogą być krajami przekształcającymi się, rozwijającymi lub nawet najsłabiej rozwiniętymi.

Komisja będzie dążyć do zapewnienia konkurencyjnych praktyk przyznawania kontraktów pomocy zewnętrznej finansowanych przez wspólnotę przez kraje odbiorców poprzez poszanowanie odpowiednich przepisów UE i umów dwustronnych lub regionalnych zawartych przez UE. Komisja przedstawiła już propozycje harmonizacji różnych reguł i procedur stosowanych obecnie w udzielaniu pewnych zamówień finansowanych z funduszy UE.

By wzmocnić ochronę interesów finansowych UE, Komisja zmodyfikowała przepisy dotyczące funduszy strukturalnych poprzez przyjęcie Rozporządzenia Nr 2064/97²⁰, które również ułatwi lepszą kontrolę zamówień udzielanych przez podmioty krajowe lecz współfinansowanych przez UE. Zmiany te ułatwią zwalczanie korupcji i unikanie nieprawidłowości.

Przypisy:

- ¹ CSE (97) 1, wersja finalna, 04/06.1997.
- ² Tablica punktacji wspólnego rynku (*Single Market Scoreboard*) Nr 1, listopad 1997 r., SEC 97/2196.
- ³ Patrz: Informacja Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie *Wspólnotowej polityki zwalczania korupcji* (COM(97)0192-C4-0273/97).
- ⁴ Patrz: Załącznik I.
- ⁵ COM (96) 520, wersja ostateczna, 30.10.1996.
- ⁶ *Public Procurement in the European Union: Exploring the Way Forward*, COM (96) 583, wersja ostateczna, 27.11.1996.
- ⁷ Dyrektywy 93/96/EEC, 93/37/EEC i 92/50/EEC w sprawie dostaw, robót i usług (dyrektywy "tradycyjne"), zmienione przez dyrektywę 97/52/EC; Dyrektywa 93/38/EEC w sprawie procedur zaopatrzenia w jednostkach z sektora wodnego, energetycznego, transportu i telekomunikacji ("Dyrektywy dotyczące usług publicznych"); Dyrektywy 89/665/EEC w sprawie środków odwoławczych ("Dyrektywy odwoławcze").
- ⁸ COM (98) 89, 19.02.1998.
- ⁹ Z wyjątkiem przetargów publicznych, w których państwa członkowskie ograniczają w interesie publicznym dostęp do wewnątrzwspólnotowych linii przewozów lotniczych lub obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty.
- ¹⁰ Komisja proponuje wyjaśnienie w dokumencie interpretacyjnym m.in. następujących tematów:
 - Definicja takich koncepcji podstawowych, jak "podmiot prawa publicznego", "roboty budowlane", "szczególne lub wyłączne prawa", "organ **zamawiający**" i "**podmiot zamawiający**" oraz rozgraniczenie pomiędzy zamówieniami na roboty i usługi;
 - Zamówienia na usługi objęte dyrektywą, a w szczególności sytuacja usług finansowych i badawczo-rozwojowych;
 - Zamówienia wewnętrzne, tj. zamówienia udzielane w administracji publicznej, np. pomiędzy administracją centralną i lokalną lub pomiędzy administracją i posiadany przez nią w 100% podmiotem;
 - "Dialog techniczny", poprzez który organ zlecający podejmuje rozmowy techniczne z potencjalnymi oferentami w celu określenia jego potrzeb przed podjęciem procedury przetargowej, lecz z poszanowaniem zasady równego traktowania i ochrony konkurencji;
 - Metody stwierdzania, czy wartość danego zamówienia przekracza progi, powyżej których stosowanie dyrektyw jest obowiązkowe;
 - Operacyjne rozróżnienie pomiędzy kryteriami kwalifikacji kontrahentów i kryteriami wyboru kontrahentów;
 - Identyfikacja "**nietypowo niskich ofert**" w rozumieniu dyrektyw;
 - Definicja **ofert** "nietypowych", "nieakceptowalnych" i "nieodpowiednich" w rozumieniu dyrektyw;

- Warunki, w których mogą być stosowane "warianty".

Komisja zamierza również przyjąć informacje interpretacyjne, szczególnie w następujących dziedzinach:

- Zasady Traktatu dotyczące zamówień nie objętych dyrektywami i odpowiednimi zasadami wynikającymi z orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości, takie jak na przykład zasady równego traktowania, braku dyskryminacji, jawności, wzajemnego uznania i ekwiwalentności oraz zasad dotyczących etapu następującego po udzieleniu zamówienia;
- Warunki, w których kryteria środowiskowe mogą być brane pod uwagę w zamówieniach publicznych (m.in. użycie "ekoznaczeń", systemów "ekoprzeglądu", uwzględnienie metod produkcji i pracy oraz prawidłowe stosowanie standardów na różnych poziomach);
- Warunki uwzględniania kryteriów społecznych w zamówieniach publicznych.

¹¹ Projekt pilotażowy zaproponowany przez rząd duński otrzymał poparcie Komisji. Jest to pierwszy konkretny projekt wykorzystujący koncepcje zawarte w Planie działań na Wspólnym Rynku w ramach Celu strategicznego 1, Działania 2 (stworzenie ram egzekwowania prawa i rozwiązywania problemów) i kieruje się logiką tzw. obserwatorium, uruchomiony przez Komitet Doradczy ds. Zamówień Publicznych w 1994 r.

¹² Patrz: Informacja Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie *Wspólnotowej polityki przeciwdziałania korupcji (A Union Policy against Corruption)* (COM(97)0192-C4-0273/97).

¹³ *Action Plan for Combating Organized Crime*, OJC 251 z 15.08.1997, str. 1.

¹⁴ *Sound Financial Management and Administration Improving Action against Incompetence, Financial Irregularities, Fraud and Corruption*, SEC(97) 8198 18.11.1997.

¹⁵ The Single Market Review, Podseria III: Znoszenie barier, Tom 2: Zamówienia publiczne (OPOCE 1996).

¹⁶ Patrz również: punkty 2.1.3, 3.1.2, 3.1.3, 3.1.5 i 3.23 niniejszej informacji oraz OJ C 285 z 20.09.1997, str. 17 (Europejska Grupa Interesów Ekonomicznych – EEIG).

¹⁷ *Interchange of Data between Administrations* (Międzyadministracyjna Wymiana Danych).

¹⁸ *Implementing European Union Strategy on Defense-related Industries*, COM (97) 583, wersja ostateczna, 04.12.1997 r.

¹⁹ Zalecenie Rady w sprawie zwiększania wrażliwości środowiskowej rządów, przyjęte w dn. 20/02.1996 r.

²⁰ JO L Nr 290 z 23.10.1997.

Aneks 1. Status wdrożenia dyrektyw w sprawie zamówień publicznych

Dyrektywy	BE	DK	DE	GR	ES	FR	IRL	IT	LU	NL	PT	UK	AUT	FI	SE	
89/440/EEC Roboty budowlane, zastąpiona przez 93/37/EEC																
88/295/295/EEC Dostawy																
89/665/EEC Środki odwoławcze																
90/531/EEC użyteczność publiczna																
92/13/EEC Środki odwo ławcze dla użyteczn. publ.																
92/50/EEC Usługi																
93/36/EEC Dostawy																
93/38/EEC Użyteczność publiczna																

Legenda:

	Krajowe środki wdrożeniowe nie zakomunikowane lub zakomunikowane tylko częściowo
	Krajowe środki wdrożeniowe zakomunikowane i sprawdzone; postępowanie z tytułu naruszeń w toku
	Krajowe środki wdrożeniowe zakomunikowane

Aneks 2. Harmonogram

Najważniejsze środki do przyjęcia	Przyjęcie przez Komisję
Pakiet legislacyjny zmieniający ramy prawne w odniesieniu do dyrektywy 93/38/EEC, procedura konkurencyjnego dialogu, zamówienia ramowe, koncesje (patrz: punkt 2.1.)	1998
Wdrożenie Art. 8 dyrektywy 93/38/EEC	Natychmiast
Informacje i dokumenty interpretacyjne (2.1.3)	2 poł 1998 - 2 poł 1999
Informacje o koncesjach i problemach związanych z sieciami ogólnoeuropejskimi (TEN) (2.1.2.4)	2 kwartał 1998
Analiza i dyskusja nad pytaniami dotyczącymi różnych form partnerstwa publiczno–prywatnego (2.1.2.4)	2 kwartał 1998
Konsolidacja dyrektyw "tradycyjnych" (2.1.3)	2001
Usprawnienie procedur nadzoru na szczeblu Wspólnoty (2.2.2)	Natychmiast
Wprowadzenie zachęt do tworzenia lub wyznaczania niezależnych organów (2.2.3)	Natychmiast
Usprawnienie procedur zleceń Komisji (zmiany w przepisach nie wymagane) (2.2.7)	Natychmiast
Rozwój polityki szkoleń dla potrzeb zamówień publicznych (3.1.3)	2 połowa 1998
Informacja o MiŚP oraz zamówieniach publicznych (3.1.4)	2 połowa 1998
Wsparcie pilotowych przetargów elektronicznych (3.2.2)	2 połowa 1998
Stworzenie odpowiedniego zespołu zasad, reguł i mechanizmów zamówień w sektorze obronnym (4.2)	1998