

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie międzynarodowych zamówień publicznych

(2008/C 224/06)

Dnia 25 października 2007 r. w imieniu przyszłej prezydencji francuskiej w Radzie sekretarz stanu ds. europejskich Jean-Pierre JOUYET zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o sporządzenie opinii rozpoznawczej w sprawie

międzynarodowych zamówień publicznych.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 6 maja 2008 r. Sprawozdawcą był Henri MALOSSE.

Na 445. sesji plenarnej w dniach 28 i 29 maja 2008 r. (posiedzenie z dnia 29 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 70 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — przyjął następującą opinię.

1. Zalecenia

1.1 EKES zachęca Komisję Europejską do dalszych zdecydowanych działań na rzecz większego otwarcia rynku zamówień publicznych oraz do priorytetowego uwzględniania zasad przejrzystości, równego traktowania, odpowiedzialności społecznej i ekologicznej.

1.2 EKES zaleca, by w ramach wznowienia negocjacji dotyczących porozumienia w sprawie zamówień rządowych (GPA) Komisja sprzeciwiła się podejściu protekcyjnistycznemu niektórych krajów sygnatariuszy tego porozumienia.

1.3 Jeśli chodzi o pomoc publiczną na rzecz rozwoju, EKES pozytywnie odnosi się do stopniowego i wzajemnego wycofania się z systemu „pomocy powiązanej”, a także uważa, że w takim wypadku podstawowym kryterium powinna być skuteczność i przejrzystość.

1.4 Na poziomie Unii Europejskiej EKES pozytywnie odnosi się do większej przejrzystości i do nowoczesnych procedur udzielania zamówień publicznych i ogłaszania przetargów. W tym względzie EKES sprzeciwi się wszelkiemu podnoszeniu wartości progowych ustanowionych w dyrektywach europejskich, które są gwarancją przejrzystości. EKES popiera komunikat Komisji Europejskiej, w którym deklaruje ona intencję zwiększenia przejrzystości procedur zamówień publicznych, które nie osiągają wartości progowych ustalonych w dyrektywach.

1.5 EKES nie popiera wprowadzenia w UE systemu kontyngentów dla MŚP wzorowanego na amerykańskiej ustawie o drobnej przedsiębiorczości (*Small Business Act*), jednak uznaje korzyści płynące z ustanowienia europejskiego planu działania na rzecz MŚP, zwłaszcza zaś na rzecz mikroprzedsiębiorstw, któremu towarzyszyłyby konkretne projekty, harmonogram prac i wieloletni budżet, i który byłby skierowany na innowacje i tworzenie przedsiębiorstw, zwłaszcza w kluczowych dziedzinach efektywności energetycznej i ochrony środowiska.

1.6 Przydatne byłoby także uzupełnienie tego planu działania systemem przekazywania informacji opartym na naturalnej sieci kontaktów MŚP, na przejrzystych i sprawiedliwych rzeczywistych mechanizmach konsultacji, a także prostymi europejskimi instrumentami prawnymi, które także ułatwiłyby jego realizację.

1.7 W tych konkretnych projektach i procedurach za każdym razem, kiedy tylko jest to możliwe, powinno się stosować zasadę, zgodnie z którą należy mieć na uwadze przede wszystkim małe przedsiębiorstwa, na przykład umożliwiając im jednorazowe załatwienie formalności administracyjnych. Miałyby to na celu ustanowienie procedur administracyjnych i technicznych przystosowanych do rozmiarów małych przedsiębiorstw i ich typologii odpowiadających zamiarowi zmniejszenia obciążeń, które na nich spoczywają.

2. Prezentacja

2.1 Oficjalnym pismem francuskiego sekretarza stanu ds. europejskich przyszła prezydencja francuska w Radzie zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie międzynarodowych zamówień publicznych.

2.1.1 Wniosek ten wyraźnie nawiązuje do obecnych negocjacji prowadzonych w ramach przeglądu porozumienia w sprawie zamówień rządowych (GPA) Światowej Organizacji Handlu (WTO), które dotyczy 12 państw⁽¹⁾ i Unii Europejskiej (ponadto 18 krajów posiada status obserwatorów).

2.1.2 Jesienią 2007 r. rząd francuski zareagował na nadmiernie hojną ofertę Unii Europejskiej, zważywszy na fakt, że niektóre państwa (Stany Zjednoczone, Korea, Japonia) przewidziały w pewnych wypadkach klauzule zastrzegające dostęp do zamówień publicznych jedynie dla krajowych małych i średnich przedsiębiorstw.

2.2 W swym stanowisku Francja, popierana przez kilka innych państw członkowskich, zwróciła się o lepszy dostęp do rynku zamówień publicznych w tych państwach w ramach znowelizowanego GPA bądź też o zastosowanie w Unii Europejskiej analogicznych zastrzeżeń na korzyść europejskich MŚP.

2.3 Obecnie GPA dotyczy progowych wartości zamówień odpowiadających wysokością tym, które mają zastosowanie do zobowiązań przewidzianych wewnętrznymi dyrektywami Unii Europejskiej⁽²⁾, co faktycznie umożliwia przedsiębiorstwom z 12 pozostałych państw będących stronami GPA składanie ofert w ramach każdego zamówienia publicznego wewnątrz Unii Europejskiej, którego wartość przekracza te wartości progowe.

⁽¹⁾ Hong Kong (Chiny), Islandia, Izrael, Japonia, Kanada, Korea, Liechtenstein, Norwegia, Aruba (Holandia), Singapur, Stany Zjednoczone, Szwajcaria.

⁽²⁾ Dyrektywy 2004/18/WE i 2004/17/WE z 31 marca 2004 r.

2.4 EKES wypowiedział się już w sprawie otwarcia rynku zamówień publicznych w Unii Europejskiej, ubolewając zwłaszcza nad niewielkim udziałem przedsiębiorstw w rynku zamówień publicznych w Unii Europejskiej⁽³⁾ w ramach działań transgranicznych.

3. Kwestie międzynarodowe

3.1 W perspektywie międzynarodowej można stwierdzić, że rynek zamówień publicznych Unii Europejskiej jest nadzwyczaj otwarty na konkurencję międzynarodową. Dotyczy to także coraz większej liczby zamówień finansowanych przez Unię Europejską w ramach pomocy na rozwój (UE zajmuje pierwsze miejsce w świecie, jeśli chodzi o udzielanie pomocy na rozwój). EKES ubolewa jednak nad istnieniem w państwach członkowskich praktyki polegającej na powiązaniu pomocy na rozwój z otrzymaniem kontraktów dla przedsiębiorstw z państw ofiarujących pomoc⁽⁴⁾.

3.2 Niektórzy nasi partnerzy wprowadzili różnorodne systemy ochronne (np. *Buy American* czy *Small Business Act* w Stanach Zjednoczonych) oraz upowszechnili programy „pomocy powiązanej”. Otwarcie rynku zamówień publicznych na konkurencję międzynarodową należy uznać za atut Unii Europejskiej ze względu na fakt, że UE liczy wielu światowych liderów, w tym wśród MŚP, w sektorze budownictwa, robót publicznych, alternatywnych źródeł energii oraz ochrony środowiska naturalnego.

3.3 Amerykański *Small Business Act* zawiera oprócz środków wsparcia dla MŚP postanowienie stanowiące, że 25 % rynku zamówień federalnych zostaje zarezerwowane dla amerykańskich MŚP.

3.4 Jeśli chodzi o renowację porozumienia w sprawie zamówień rządowych (GPA), EKES uważa, iż o ile należy w nim położyć nacisk na zasadę wzajemności, to nie jest wskazane przyjęcie podejścia protekcjonistycznego, podobnie jak to uczynili nasi konkurenci, gdyż nie ułatwiłoby to osiągnięcia ogólnego celu otwarcia rynku zamówień, który powinien przyswiecać Unii Europejskiej.

3.5 Ponadto cel ten powinien obejmować nie tylko strony porozumienia GPA, ale także pozostałe państwa, gdzie procedury przetargowe dotyczące zamówień publicznych są szczególnie niejasne i na ogół są one niedostępne dla przedsiębiorstw europejskich.

3.6 Z kolei pomysł, by w odniesieniu do przedsiębiorstw z państw utrzymujących krajowe środki ochronne czasowo wyłączyć z GPA zamówienia finansowane z funduszy europejskich, jest interesujący i w swych poprzednich opiniach EKES już wysuwał tę propozycję.

3.7 EKES podkreśla, że w negocjacjach, zwłaszcza dotyczących umów dwustronnych z krajami, które nie ratyfikowały protokołu z Kioto czy konwencji MOP lub które ich nie przestrzegają bądź stosują je niewłaściwie, należy brać pod uwagę zagadnienia ochrony środowiska i poszanowania minimalnych standardów społecznych ustanowionych na mocy konwencji MOP (oraz na mocy obowiązujących w tych krajach, zawieranych przez partnerów społecznych układów zbiorowych międzybranżowych, branżowych czy układów zbiorowych w ramach przedsiębiorstwa).

⁽³⁾ Dz.U. C 287 z 22.9.1997.

⁽⁴⁾ Les aides liées (Pomoc powiązana): Annamaria La Chimia, „Effectiveness and legality issues in development aid procurement for EU Member States”, European Current Law, marzec 2008 r.

4. Sytuacja w Unii Europejskiej

4.1 Wzorując się na przykładzie amerykańskim Komisja Europejska zapowiedziała, że mogłaby wysunąć propozycję wprowadzeniem europejskiego odpowiednika amerykańskiego *Small Business Act*, który nie rezerwując dla MŚP konkretnych kontyngentów dotyczących zamówień publicznych, jak to ma miejsce w Stanach Zjednoczonych, ułatwiłby udział w nich tym właśnie przedsiębiorstwom i ogólnie rzecz biorąc obejmowałby konkretne działania na rzecz MŚP.

4.2 Zagadnienie kontyngentów dla MŚP nie dotyczy UE, gdyż ocenia się, że około 42 % (według Komisji Europejskiej) całkowitej wartości przetargów publicznych (źródło z 2005 r.) przyznawane jest MŚP określanym jako takie według terminologii wspólnotowej⁽⁵⁾.

4.3 W obrębie Unii chodzi o szczególne uwzględnienie wymiaru europejskiego rynku, by lepiej wykorzystać fundusze publiczne. Pomimo znacznego wzrostu liczby zamówień udzielonych firmom z innych krajów Unii przedsiębiorstwa skarżą się na brak przejrzystości i niedostatek odpowiednich informacji umożliwiających udział w transgranicznych zamówieniach publicznych. Skargi te dotyczą zwłaszcza zamówień poniżej wartości progowych obligujących do stosowania dyrektyw europejskich, co oznacza brak obowiązku ogłaszania przetargów na poziomie europejskim. Przedsiębiorcy ubolewają także nad tym, że nie zawsze jasne procedury transpozycji (terminy, opóźnienia itd.) dodatkowo zwiększają zawiłość dyrektyw europejskich, którym ponadto towarzyszą jeszcze kolejne specyficzne przepisy krajowe. EKES uznaje zasadność ustanawiania przepisów w zakresie zamówień publicznych, jednak wzywa do większej przejrzystości i pewności prawnej.

4.4 EKES uważa, iż wartości progowe, od których zaczyna się stosować zasady dotyczące otwartości i przejrzystości przetargów oraz ich ogłaszania, stanowią dla podmiotów gospodarczych, a zwłaszcza dla mikroprzedsiębiorstw, najlepszą gwarancję możliwości uczestniczenia w przetargach publicznych. W samej UE przedmiotem licznych skarg ze strony MŚP dotyczących braku otwartości są właśnie zamówienia poniżej wartości tych progów, w przypadku których również należałoby jednak stosować zasadę równego traktowania i niedyskryminacji ze względu na przynależność narodową.

4.5 O ile europejskie federacje przedsiębiorców nie zgadzają się z pomysłem wprowadzenia kontyngentów, jak to ma miejsce w Stanach Zjednoczonych, uznają one znaczenie prowadzenia zdecydowanej polityki wsparcia, zwłaszcza w odniesieniu do zamówień poniżej wartości progowych ustalonych w dyrektywach europejskich oraz do zamówień dotyczących nowych technologii, efektywności energetycznej oraz ochrony środowiska.

4.6 EKES zdecydowanie popiera wprowadzenie planu działań na rzecz europejskich MŚP, który zawierałby szereg **konkretnych i zobowiązujących postanowień oraz harmonogram działań i plan finansowania**. Wywodziłby się on z dwudziestoletniego doświadczenia europejskiej polityki na rzecz małych przedsiębiorstw a zwłaszcza z Europejskiej Karty Małych Przedsiębiorstw przyjętej na europejskim szczycie w Santa Maria da Feira w czerwcu 2000 r. oraz z konkluzji konferencji w Stuttgarcie w kwietniu 2007 r. dotyczącej rzemiosła i małych przedsiębiorstw.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 241 z 7.10.2002.

4.7 Wśród najważniejszych rozwiązań wymienić można:

4.7.1 Wnioski prawodawcze i towarzyszący im harmonogram przyjęcia

- Kodeks postępowania dla publicznych instytucji udzielających zamówień ukazujący korzyści wynikające z otwarcia przed najmniejszymi przedsiębiorstwami możliwości uczestniczenia w przetargach publicznych oraz upowszechnianie sprawdzonych rozwiązań w zakresie upraszczania i dematerializacji procedur.
- Jednolite rozwiązania europejskie, takie jak patent wspólnotowy czy europejski status małych i średnich przedsiębiorstw (inicjatywa Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie możliwości uzyskania przez MŚP europejskiego statusu prawnego 21/03/2002), które mają uprościć ramy prawne Unii Europejskiej oraz utwierdzić „europejską tożsamość” przedsiębiorstw.
- Wzmocnienie stosowania dyrektywy w sprawie terminów płatności, jak się tego domagał EKES ⁽⁶⁾.

4.7.2 Mechanizmy informowania o zamówieniach publicznych wraz z harmonogramem ich wprowadzenia

- Wspieranie i rozwijanie systemów informowania o transgranicznych zamówieniach publicznych i mechanizmów mediacji oraz tworzenie sieci przedsiębiorstw dzięki skutecznemu wykorzystaniu nowej europejskiej sieci Enterprise Europe Network oraz popieraniu lokalnych inicjatyw stowarzyszeniowych MŚP.
- Wspieranie projektów pilotażowych w zakresie przetargów elektronicznych, łączenie przedsiębiorstw w sieci, informacyjne strony internetowe oraz tzw. punkty kompleksowej obsługi w zakresie transgranicznych zamówień publicznych, wychodząc od struktur już istniejących i uznanych przez podmioty gospodarcze.

4.7.3 Działania na poziomie europejskim dzięki odpowiednim środkom budżetowym

- Wprowadzenie planu inżynierii finansowej na rzecz udziału MŚP w przetargach publicznych w formie funduszy gwarancyjnych, poręczeń i ubezpieczeń kredytu przy wykorzystaniu w tym celu europejskich funduszy strukturalnych.
- Wprowadzenie europejskich programów kształcenia i demonstracji przeznaczonych dla MŚP dotyczących efektywności energetycznej i ochrony środowiska (zwłaszcza dla sektora budowlanego). Na to nowe rozwiązanie można by przeznaczyć niewykorzystane fundusze europejskie, które co roku zwracane są państwu członkowskiemu.
- Rozszerzenie mechanizmów na rzecz zwiększenia udziału MŚP w działaniach i programach badawczych Unii Europejskiej (premie za studium wykonalności, wspólnie prowadzone badania) oraz zachęcanie państw członkowskich do wprowadzenia takich samych rozwiązań na poziomie krajowym, zwłaszcza w sektorach związanych z nowymi technologiami, w tym także w sektorze obronności i opieki zdrowotnej.

4.7.4 Procedury konsultacji i mediacji

- Przegląd procedur konsultacji i oceny stosowanych przez Komisję Europejską, które nie uwzględniają rzeczywistej europejskiej struktury gospodarczej, na którą w dużej mierze składają się MŚP: konsolidacja systemu informacji dotyczących oddziaływania na MŚP, bardziej systematyczne zwracanie się do EKES-u o opinie rozpoznawcze, częstsze konsultowanie się z przedstawicielskimi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.
- Wzmocnienie roli sieci Enterprise Europe Network (EEN), na którą składa się ponad 600 punktów informacyjnych przy strukturach lokalnych w całej Unii Europejskiej uznanych przez lokalne podmioty gospodarcze, a także istniejące organizacje zrzeszające przedsiębiorstwa, w celu stworzenia dla małych i średnich przedsiębiorstw prawdziwie europejskiej sieci ostrzegania i zapewniania mediacji oraz wsparcia.

Bruksela, 29 maja 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽⁶⁾ Dz.U. C 407 z 28.12.1998.