

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie Zielonej księgi w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych – W kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień

COM(2011) 15 wersja ostateczna

(2011/C 318/19)

Sprawozdawca: **Joost van IERSEL**

Współsprawozdawca: **Miguel Ángel CABRA DE LUNA**

Dnia 27 stycznia 2011 r. Komisja Europejska, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

Zielonej księgi w sprawie modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych – W kierunku zwiększenia skuteczności europejskiego rynku zamówień

COM(2011) 15 wersja ostateczna.

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 23 czerwca 2011 r.

Na 473. sesji plenarnej w dniach 13–14 lipca 2011 r. (posiedzenie z 13 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 164 do 1 – 4 osoby wstrzymały się od głosu – przyjął następującą opinię:

Definicje

Dyrektywa dyrektywa 2004/18/WE – procedury udzielania zamówień publicznych

Institucje instytucje zamawiające zgodnie z ich definicją zawartą w art. 1 ust. 9 dyrektywy i objęte zakresem dyrektywy

Podmioty użyteczności publicznej podmioty zamawiające objęte zakresem dyrektywy 2004/17/WE

„Pozłacanie regulacji” (ang. *gold-plating*) nadmiernie rygorystyczne wdrażanie dyrektyw do prawa krajowego ⁽¹⁾

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES przyjmuje z zadowoleniem debatę zainicjowaną przez Komisję w opublikowanej przez nią zielonej księdze dotyczącej modernizacji polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych w celu podniesienia poziomu efektywności w kontekście lepszego funkcjonowania jednolitego rynku, który dzięki temu może stać się bardziej innowacyjny, bardziej ekologiczny i bardziej prospołeczny. EKES planuje sporządzenie dodatkowej opinii po dokonaniu przez Komisję oceny dotychczasowych skutków dyrektywy 2004/18/WE w celu uzupełnienia niniejszej opinii w świetle wspomnianej oceny.

1.2 Dyrektywy dotyczące procedur udzielania zamówień publicznych ⁽²⁾ mają na celu m.in. promowanie jakości w dziedzinie zamówień publicznych. Ostatni kompleksowy

przeгляд dyrektyw przeprowadzono w 2004 r. EKES nalega, aby każdy kolejny przeгляд był przygotowywany z taką samą starannością i dokładnością jak ten z 2004 r.

1.3 Kompleksowa analiza skutków dyrektywy oraz sposobów jej wdrożenia w państwach członkowskich, a także orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości wydawane od 2004 r. mają kluczowe znaczenie dla każdego przeglądu. Należy także wziąć pod uwagę to, że szersze doświadczenie związane ze stosowaniem dyrektywy w całej Europie zostało nabyte dopiero niedawno.

1.4 Należy zmniejszyć niepotrzebną biurokrację tak, aby wszystkie zainteresowane strony osiągnęły najlepsze rezultaty. Należy unikać tworzenia skomplikowanego ustawodawstwa oraz rozpowszechnionego nadmiernie rygorystycznego wdrażania, czyli tzw. „pozłacania regulacji” (ang. *„gold-plating”*) w państwach członkowskich, jako konsekwencji niewłaściwego wdrażania dyrektywy. W strategii „Europa 2020” przypisuje się Komisji większą rolę w zakresie monitorowania.

1.5 EKES podkreśla, że zasady otwartości i przejrzystości, a także efektywność, pewność prawa, relacja ceny do jakości, konkurencja, dostęp do rynku dla MŚP i wolnych zawodów, proporcjonalność, rosnąca liczba umów transgranicznych, unikanie dyskryminacji i korupcji oraz potrzeba profesjonalizmu pozostają tak samo ważne jak poprzednio.

1.6 EKES podkreśla wpływ i znaczenie aspektów strategii „Europa 2020” w zakresie innowacyjności, ochrony środowiska i kwestii socjalnych, także w dziedzinie zamówień publicznych.

1.7 W celu zwiększenia zaangażowania państw członkowskich na rzecz właściwego wdrażania dyrektywy oraz włączenia celów strategii „Europa 2020” do zamówień publicznych EKES zdecydowanie opowiada się za poświęceniem tej kwestii szczególnej uwagi podczas corocznej dyskusji w Radzie (ds. Konkurencyjności).

⁽¹⁾ Zob. Opinie EKES-u Dz.U. C 93/25 z 27.4.2007, s. 25, oraz Dz.U. C 24 z 31.1.2006, s. 52.

⁽²⁾ Zob. klasyczną dyrektywę 2004/18/WE oraz dyrektywę sektorową 2004/17/WE. Niniejsza opinia odnosi się przede wszystkim do klasycznej dyrektywy, zwanej dalej dyrektywą.

1.8 Państwa członkowskie wykazują wzmożone zainteresowanie rolą zamówień publicznych w inteligentnej gospodarce. Instytucje krajowe określają, w różnym zakresie, kryteria środowiskowe i społeczne, które nabywca musi wziąć pod uwagę. Należy uwzględnić specjalne wymogi w dziedzinie zamówień publicznych dotyczących usług niedających się opisać⁽³⁾. Sprawdzone rozwiązania i najlepsze doświadczenia powinny stanowić część corocznej debaty w Radzie.

1.9 EKES uważa, że poważnym niedociągnięciem zielonej księgi jest to, że nie poruszono w niej ani potrzeby odpowiednio wysokiego profesjonalizmu, ani niechęci instytucji publicznych do podejmowania ryzyka. Profesjonalizacja ma kluczowe znaczenie dla wspierania innowacji. Należy opracować programy szkoleniowe dla nabywców w państwach członkowskich. EKES opowiada się za wyznaczeniem wzorców i wymianą sprawdzonych rozwiązań.

1.10 Nabywca musi wziąć na siebie pełną odpowiedzialność za konsekwencje gospodarcze, społeczne i finansowe w ramach określania specyfiki robót budowlanych, produktów lub usług. Może to oznaczać wprowadzenie wymogu przedstawienia przez oferenta certyfikacji własnej lub oświadczenia o zgodności, jeśli chodzi o odpowiednie przepisy ustawodawstwa krajowego, np. dotyczące aspektów społecznych, na mocy których oficjalne certyfikaty przyznaje się jedynie zwycięzcy przetargu.

1.11 Zwłaszcza w przypadku dużych przedsięwzięć, ze względu na potrzebę wspierania zrównoważonego rozwoju, EKES popiera wykorzystywanie w stosownych przypadkach zasady kosztów cyklu życia.

1.12 EKES opowiada się za utrzymaniem różnicowania pomiędzy usługami typu A i B z zachowaniem pewności prawa i możliwości rozszerzenia zakresu umów transgranicznych należących do usług typu B. EKES zaleca Komisji przeprowadzenie okresowego przeglądu wykazu usług „B” w celu sprawdzenia, czy niektóre z nich mogłyby z korzyścią zostać przeniesione do wykazu usług typu A.

1.13 Poziom uczestnictwa MŚP, w tym przedsiębiorstw społecznych, musi wzrosnąć. Biorąc pod uwagę rozbieżne opinie wśród zainteresowanych stron, EKES nie popiera zmian progów. Poprawa musi zostać osiągnięta za sprawą właściwego wykorzystywania zasady proporcjonalności, dostosowania metod publikacji, należytego stosowania e-przetargów, a jeśli to praktycznie wykonalne – dzielenia umów. EKES zaleca także opracowywanie programów na rzecz rozwijania specjalistycznej wiedzy w MŚP.

1.14 Jednym z celów dyrektyw jest zwalczanie faworyzowania, oszustw i korupcji. W procesie modernizacji dyrektyw należy unikać wszystkiego, co osłabia ich rygorystyczny charakter. EKES uważa, że ogłaszanie z wyprzedzeniem wszystkich umów publicznych w procesie e-przetargów przyczyniłoby się do zapobiegania nadużyciom.

1.15 Od 1971 r. głównym celem dyrektyw było promowanie europejskich umów transgranicznych w dziedzinie zamówień publicznych. Rezultat jest mało satysfakcjonujący. EKES

⁽³⁾ Niezależna działalność zawodowa, której przedmiotem jest zadanie niedające się wcześniej opisać w sposób jasny i wyczerpujący.

zaleca przeprowadzenie analizy (sprawdzonych) rozwiązań i przykładów w państwach członkowskich, której towarzyszyć będą działania na rzecz otwierania rynków⁽⁴⁾.

1.16 EKES zaleca, aby decyzja dotycząca jurysdykcji w przypadku umów transgranicznych była od początku określana w umowie.

2. Wprowadzenie

2.1 Komisja przedstawia rynek zamówień publicznych jako jedną z dwunastu inicjatyw, które mogą pobudzić rozwój jednolitego rynku o cechach bardziej ekologicznych, prospołecznych i innowacyjnych⁽⁵⁾. Komisja w zielonej księdze podkreśla także znaczenie efektywności i uproszczenia, łatwiejszego dostępu dla MŚP oraz promowania umów o charakterze transgranicznym.

2.2 Zamówienia publiczne mają w UE długą tradycję. Obejmują one sposoby i środki, za pomocą których instytucje publiczne i podmioty użyteczności publicznej⁽⁶⁾ zaspokajają swoje potrzeby poprzez zamawianie robót budowlanych, dostaw i usług. Głównym celem było i nadal jest zagwarantowanie równych szans na poziomie europejskim. Liczba umów transgranicznych pozostaje jednak na bardzo niskim poziomie. Niniejsza opinia koncentruje się na dyrektywie⁽⁷⁾, w której zmiany – jak można wywnioskować z zielonej księgi – powinny przynieść stosunkowo największe korzyści.

2.3 Dyrektywa dotyczy zasadniczo kwestii proceduralnych obejmujących szczegółowe przepisy prawne i gwarancje regulujące proces zapraszania do składania ofert i udzielania zamówień. Treść umowy zamówienia udzielonego na podstawie dyrektywy jest w całości uzależniona od decyzji instytucji zamawiającej.

2.4 W porównaniu z pierwotnym brzmieniem dyrektywy w sprawie zamówień publicznych (1972 r.) i dyrektywy sektorowej (1993 r.) w wersjach tych dyrektyw z 2004 r. znalazły się znaczące uaktualnienia, zwłaszcza w dyrektywie w sprawie instytucji zamawiających (2004/18/WE), a także mniejsze zmiany w zaktualizowanej dyrektywie sektorowej (2004/17/WE). Przegląd był wynikiem długich i szczegółowych dyskusji pomiędzy zainteresowanymi stronami. Wdrożenie dyrektyw różni się w poszczególnych krajach ze względu na rozmaite uwarunkowania kulturowe, odmienne tradycje prawne i praktyki „połączania regulacji”.

2.5 Pod uwagę wzięto wiele kwestii w celu stworzenia otwartego, ogólnoeuropejskiego i przejrzystego rynku obejmującego pewność prawa, świadomość kosztów, relację ceny do jakości, jakość, lepszą konkurencję, dostęp do rynku dla MŚP, proporcjonalność, innowacyjność, zrównoważony

⁽⁴⁾ Zob. motyw 2 dyrektywy: „(...) zapewniający otwarcie zamówień publicznych na konkurencję”.

⁽⁵⁾ Komunikat Komisji „Akt o jednolitym rynku. Dwanaście dźwigni na rzecz pobudzenia wzrostu gospodarczego i wzmocnienia zaufania”, COM(2011) 206 wersja ostateczna, sekcja 2.12 Rynek zamówień publicznych.

⁽⁶⁾ Podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych.

⁽⁷⁾ 2004/18/WE (dyrektywa w sprawie udzielania zamówień publicznych).

rozwój (obecnie strategia „Europa 2020”), koszty cyklu życia, unikanie dyskryminacji i oszustw, równe szanse i umowy transgraniczne.

3. Rozwój sytuacji po 2004 r.

3.1 Od pierwszego wprowadzenia dyrektyw na rynku zamówień zaszły ogółem liczne zmiany i proces ten trwa nadal. W zielonej księdze rozważa się, czy należy wprowadzić, dopuścić i wzmocnić pewne aspekty, które są powszechnie obecne w handlu i działalności podmiotów użyteczności publicznej.

3.2 Głównymi technikami są innowacje, negocjacje i świadomość rynku. Mimo że zawsze wykorzystywane są one przez podmioty użyteczności publicznej, a z pewnymi ograniczeniami można je także stosować w ramach przepisów dyrektywy, to nie są one praktykowane na szeroką skalę. W sytuacji, gdy techniki te nie są stosowane oraz gdy brakuje istotnego poziomu doświadczenia, nie następuje gromadzenie specjalistycznej wiedzy, a tym samym nie ma realnych szans na upowszechnienie się tych technik.

3.3 W ramach wysiłków na rzecz utrzymania spójności z nowoczesnymi technikami dyrektywa obejmuje inne techniki, takie jak e-zamówienia i aukcje odwrotne. Podczas gdy pierwsza ze wspomnianych technik ma dość szerokie zastosowanie, to drugą można wykorzystać tylko w sytuacjach, gdy jedynymi kryteriami są cena i dostawa. EKES zwraca uwagę na potrzebę wprowadzenia ulepszeń w zakresie elektronicznej interoperacyjności transgranicznej.

3.4 Podczas długich dyskusji na temat usług świadczonych w interesie ogólnym stwierdzono, że same w sobie nie stanowią one zamówień, ale usługi świadczone przez instytucje lub w ich imieniu. EKES potwierdza po raz kolejny, że instytucje mają pełną swobodę w samodzielnym pełnieniu wszystkich lub jakichkolwiek swoich funkcji lub w zakresie zlecenia wykonania na zewnątrz, tych które uznają za stosowne. Należy także wziąć pod uwagę systemy państw członkowskich, które uwzględniają ujęte w prawie pierwotnym zasady równego traktowania, niedyskryminacji i przejrzystości oraz zawierają ogólne pozwolenie na świadczenie usług. Usługa świadczona w interesie ogólnym⁽⁸⁾ z zasady nie jest zatem sama w sobie objęta zakresem stosowania dyrektywy, ale zlecenie na zewnątrz lub zamówienie przez instytucję lub w jej imieniu takiej usługi już tak.

W art. 14 TFUE oraz w Protokole nr 26 w sprawie usług świadczonych w interesie ogólnym dołączonym do TFUE uznaje się szczególny charakter i znaczenie usług użyteczności publicznej oraz szeroki zakres uprawnień dyskrecyjnych organów krajowych, regionalnych i lokalnych w zakresie świadczenia, zlecenia i organizowania tego rodzaju usług. Obejmuje to zlecenia wewnętrzne oraz współpracę publiczno-publiczną. Bardzo istotne jest zapewnienie wysokiego poziomu jakości, bezpieczeństwa, przystępności cenowej i równego traktowania, a także wspieranie zarówno powszechnego dostępu do usług, jak i praw użytkowników.

3.5 W dyrektywie w żaden sposób nie narzuca się tego, co instytucja powinna lub czego nie powinna zamawiać czy zlecać na zewnątrz; określono w niej jedynie procedury dotyczącego zamówienia lub outsourcingu. EKES jest zdania, że swobody tej nie wolno naruszać.

⁽⁸⁾ Zob. art. 14 i 106 TFUE oraz Protokół nr 26 do TFUE.

3.6 Negocjacje

3.6.1 EKES wzywa Komisję do wyjaśnienia w dyrektywie okoliczności, w których instytucja może udzielić zamówienia bezpośrednio podmiotowi, nad którym sprawuje kontrolę analogiczną do sprawowanej nad swoimi wewnętrznymi działaniami. EKES opowiada się za zmianą dyrektywy i określeniem odpowiednich warunków zwolnienia z jej wymogów.

3.6.2 W związku ze wzmocnionym naciskiem na innowacyjne propozycje i specyfikacje nastawione na efekt końcowy podczas procedury przetargowej zasadnicze znaczenie mają rozmowy pomiędzy nabywcami a oferentami. Z tego względu potrzebna jest ogólna procedura negocjacyjna podobna do tej zawartej w dyrektywie sektorowej lub podobna do dialogu konkurencyjnego, lecz bez „wyjątkowo złożonych” ograniczeń. Dotyczy to już istniejących przepisów w dziedzinie zamówień publicznych na niedające się opisać usługi.

3.6.3 Panuje powszechne przekonanie, że taka procedura mogłaby umożliwić rozmaitym oferentom przedstawienie ich propozycji, z których następnie nabywca mógłby wybrać najlepsze elementy i sporządzić na tej podstawie specyfikację mieszaną w postaci nowego zaproszenia do składania ofert, które zostanie przeprowadzone z pominięciem etapu „negocjacji”. Koncepcja ta jest błędna. Oferenci muszą być w stanie chronić swoją własność intelektualną – opatentowaną lub nie – na każdym etapie i dlatego też ich pomysły nie powinny być udostępniane innym dostawcom, nawet w ograniczonym zakresie, bez ich wyraźnej zgody.

3.6.4 Negocjowanie umów – zwłaszcza tych złożonych – wymaga oczywiście sporych umiejętności ze strony nabywcy. Wprowadzeniu ogólnej procedury negocjacyjnej muszą towarzyszyć środki umożliwiające nabywcy korzystanie z usług wykwalifikowanego i doświadczonego personelu.

3.7 Innowacje

3.7.1 W zielonej księdze rozpatruje się kwestię innowacji w zamówieniach publicznych. W zamówieniach istnieją trzy główne poziomy:

- wola zaakceptowania nowatorskiego rozwiązania dla tradycyjnych wymagań;
- uczestnictwo w opracowywaniu rozwiązania; oraz
- sponsorowanie przedsięwzięcia rozwojowego.

3.7.2 Najłatwiejszym i prawdopodobnie najbardziej produktywnym aspektem jest wola zaakceptowania nowatorskiego rozwiązania. EKES zaleca, aby promować otwartość wobec propozycji nowatorskich rozwiązań wśród nabywców, którzy powinni dysponować wystarczającymi kompetencjami. Dlatego też nabywca powinien wyrażać chęć rozważenia alternatywnych rozwiązań, chyba że wyraźnie wykluczy taką możliwość. Urzędnicy sektora publicznego są jednak często nieprzychylnie nastawieni do takich działań ze względu na niechęć do podejmowania ryzyka, a nie ze względu na przeszkody natury administracyjnej czy prawnej.

3.7.3 Istnieją bariery nawet w odniesieniu do samej koncepcji rozwiązań alternatywnych. Zdolność do zaferowania innowacyjnych rozwiązań staje się dużo bardziej praktyczna, jeśli nabywca określi wymogi w zakresie problemu wymagającego rozwiązania, a nie w zakresie gotowego rozwiązania. Takie podejście umożliwia oferentowi wykorzystanie swoich własnych umiejętności w celu zaproponowania najlepszego rozwiązania, które może być tradycyjne lub innowacyjne.

3.7.4 W sytuacji, gdy instytucja uczestniczy w opracowywaniu innowacyjnego rozwiązania, np. w przypadku tworzenia dużego systemu bazodanowego, jej uczestnictwo i wsparcie na wszystkich poziomach ma zasadnicze znaczenie. W przeciwnym razie niebezpieczeństwo niepowodzenia jest wysokie.

3.7.5 W koncepcji zamówienia przedkomercyjnego⁽⁹⁾ proponuje się, aby instytucje sponsorowały nowe rozwiązania i odgrywały rolę wczesnych nabywców. Niebezpieczeństwo ewentualnego niepowodzenia sprawia, że jest to podejście obciążone dużym ryzykiem. Doświadczenie pokazuje, że niewiele instytucji nadaje się ze względu na strukturę, organizację czy doświadczenie do takich działań, które powinno się podejmować z ostrożnością.

3.7.6 Zrównoważony charakter produkcji i konsumpcji zajmuje wysokie miejsca na listach priorytetów. Panuje powszechna zgoda co do tego, że innowacje w zakresie zrównoważonego rozwoju mają istotne znaczenie, jeśli chodzi o możliwość wspierania dobrych miejsc pracy i dobrych firm w obrębie UE w ramach strategii „Europa 2020”. Jeśli zrównoważony charakter produkcji i konsumpcji udaje się w należyty sposób osiągnąć, gwarantuje on znaczne korzyści gospodarcze. W przypadku licznych zamówień należy uwzględnić koszty cyklu życia. Obejmują one, odpowiednio do sytuacji, jakość, początkową cenę, utrzymanie, funkcjonowanie i ostateczne usunięcie. Oparte na jakości podejście będzie zachęcać do innowacji i do przyjmowania dobrych rozwiązań praktycznych w zakresie pracy i warunków jej świadczenia, co doprowadzi do większej efektywności i oszczędności w długim okresie. Techniki w zakresie dokonywania odpowiednich ocen są powszechnie stosowane. EKES zaleca podjęcie działań na rzecz zachęcania nabywców publicznych do przyjmowania i stosowania takich technik.

4. Uzasadnienie dalszej modernizacji

4.1 Aspekty prawne

4.1.1 Właściwa transpozycja do prawa krajowego ma znaczenie zasadnicze, ale w kwestii tej wciąż pojawiają się trudności. W zielonej księdze trzeba było poświęcić temu zagadnieniu szczególną uwagę. Zbyt mała liczba państw członkowskich należycie transponuje przepisy, tymczasem właściwe ich wdrażanie służy interesom wszystkich zainteresowanych stron. „Połączanie regulacji” prowadzące do zwiększonych obciążeń administracyjnych i biurokracji tworzy niepotrzebne przeszkody, zwłaszcza dla MŚP (koncepcja MŚP oraz odniesienie do działalności gospodarczej muszą obejmować wszystkie rodzaje podmiotów bez względu na to, czy są one nastawione na osiągnięcie zysku czy też nie, z uwzględnieniem uczciwej konkurencji i w zgodności z przepisami), a także zwiększa

koszty dla instytucji. Dyrektywa jest jasna i niezbyt skomplikowana. Pomimo różnic w systemach prawnych i podejściach należy unikać dodatkowych wymogów i formalności. Zdaniem EKES-u Komisja powinna bardziej aktywnie monitorować proces wdrażania, usiłując zachęcać do prostoty i jasności w przepisach krajowych.

4.1.2 Istnieje problem systemowy w zakresie stosowania dyrektywy w sprawie procedur odwoławczych w odniesieniu do umów o charakterze transgranicznym. W umowach o charakterze transgranicznym nie ma jasności co do tego, który system prawny ma zastosowanie – system prawny państwa nabywcy czy też państwa dostawcy. EKES proponuje, aby decyzja w tej kwestii była od początku określana w umowie.

4.1.3 W niektórych umowach, zwłaszcza długoterminowych, pojawiają się okoliczności wymagające wprowadzenia zmian do pewnej części postanowień umownych. Wprawdzie takich sytuacji nie da się czasami uniknąć, ale zwiększa się wtedy możliwość wystąpienia korupcji. W dyrektywie wprowadza się ograniczenia w zakresie dopuszczalnych zmian w umowach ramowych (art. 32), ale pomija się milczeniem pozostałe przypadki. Zdaniem EKES-u ryzyko korupcji lub brak pewności co do warunków zawartej umowy mają szkodliwy wpływ w sytuacji, gdy przepisy zostały złagodzone w celu umożliwienia ogólnie większej elastyczności. W związku z powyższym nie należy zmieniać tego aspektu dyrektywy.

4.1.4 W dyrektywie usługi podzielone są na dwa typy – A i B. Usługi „A” muszą spełniać wymogi dyrektywy, a usługi „B” podlegają z zasady mniej restrykcyjnym normom. W zielonej księdze stawia się pytanie, czy w związku z coraz bardziej transgranicznym charakterem wielu typów usług podział ten jest w dalszym ciągu odpowiedni. EKES opowiada się za utrzymaniem zróżnicowania obu typów z uwzględnieniem pewności prawa i ewentualnego przeniesienia transgranicznych usług „B” do wykazu usług „A”. EKES zaleca Komisji przeprowadzanie okresowego przeglądu wykazu usług „B” w celu sprawdzania, czy niektóre z nich mogłyby z korzyścią zostać przeniesione do wykazu usług typu A.

4.2 Rozwiązania

4.2.1 Istotną barierą dla postępu w ramach dobrze funkcjonującego rynku zamówień publicznych jest brak odpowiednio wysokiego profesjonalizmu i fachowej wiedzy instytucji publicznych. EKES uważa, że brakiem jest nieporuszenie w zielonej księdze tego podstawowego warunku każdego zakupu publicznego. Istnieje zbyt mało bodźców zachęcających do poprawy w tym zakresie. EKES zdecydowanie zaleca prowadzenie sesji szkoleniowych dla urzędników – zwłaszcza na szczeblu lokalnym i regionalnym – w zakresie negocjowania i realizacji⁽¹⁰⁾ wykonalnych umów.

4.2.2 Ponadto zmian wymaga kultura udzielania zamówień publicznych. Zamówienia publiczne nie są jedynie domeną działań urzędniczych i wymagają zaangażowania wszystkich szczebli i gałęzi zarządzania zgodnie ze specyfiką danej umowy, jak dzieje się to w wielu firmach handlowych. Jedynie zaangażowanie na rzecz nowoczesnych rozwiązań w

⁽⁹⁾ „Zamówienia przedkomercyjne: wspieranie innowacyjności w celu zapewnienia trwałości i wysokiej jakości usług publicznych w Europie” – COM(2007) 799.

⁽¹⁰⁾ Za przykład może służyć holenderska fundacja PIANNO. Podobnie Konfederacja Przemysłu Holenderskiego i Stowarzyszenie Miast Holenderskich planują wspólne przeprowadzenie zakrojonej na szeroką skalę kampanii informacyjnej wśród urzędników służby cywilnej odpowiedzialnych za dokonywanie zakupów publicznych w całym kraju.

zakresie zamówień publicznych, zwłaszcza zarządzania ryzykiem, na wszystkich szczeblach instytucji może zapewnić powodzenie. Rozwiązania stosowane przez podmioty użyteczności publicznej stanowią pozytywne przykłady w tym zakresie.

4.2.3 Profesjonalizacja funkcji dotyczących zamówień w sektorze publicznym musi być rozwijana poprzez wewnętrzne zmiany i rekrutację wykwalifikowanych specjalistów, co w efekcie zwiększy znaczenie tych funkcji. W niektórych przypadkach skuteczne okazały się dwa dodatkowe środki: rekrutowanie doświadczonych w dziedzinie zakupów kadry zarządzającej z innych gałęzi przemysłu oraz tworzenie agencji zakupu służących instytucji zamawiającej fachową wiedzą w trakcie trwania procesu przetargowego. Jakość nabywców kształtuje się w poszczególnych krajach na różnych poziomach. EKES opowiada się za wyznaczeniem wzorców i wymianą sprawdzonych rozwiązań.

4.2.4 W okresie poprzedzającym ogłoszenie przetargu starsi specjaliści ds. zakupów lub kierownicy projektu danej instytucji zamawiającej powinni przed przystąpieniem do przygotowania dokumentacji przetargowej zaczerpnąć informacji na temat tego, co jest obecnie dostępne na rynku. W takim badaniu rynku zwykle korzysta się z czasopism technicznych, wystaw handlowych i rozmów z dostawcami działającymi w danej dziedzinie.

4.2.5 Potrzebny jest także zwiększony poziom profesjonalizmu w MŚP. Specjalne kursy oraz personel z doświadczeniem w zakresie przetargów mogą pomóc w podnoszeniu poziomu kwalifikacji i wiedzy.

4.2.6 Jednym z aspektów niechęci do podejmowania ryzyka, jest nadmierne stosowanie kryterium „najniższej ceny” przy udzielaniu zamówień. Wprawdzie niektóre zamówienia nie mają innych realnych kryteriów poza ceną – i być może dostawą – lecz większość z nich ma inną wartościową charakterystykę przyczyniającą się do osiągnięcia lepszego rezultatu. Kryterium „najniższej ceny” hamuje innowacje i dążenie do wyższej jakości i wartości, które spełniają wymogi strategii „Europa 2020” a niska cena nie musi przekładać się koniecznie na wyższą wartość.

4.2.6.1 Należy w związku z tym uczynić z kryterium związanego z najniższą ceną wyjątek raczej niż zasadę. Rozszerzając kryterium „najbardziej korzystnego rozwiązania z ekonomicznego punktu widzenia”, tak aby ocenić, które oferty najlepiej spełniają wymogi związane ze zrównoważonym rozwojem, instytucje zamawiające mogą uzyskać optymalną zrównoważoną wartość środowiskową, społeczną i gospodarczą. EKES zachęca władze do używania oceny kosztów cyklu życia, kiedy tylko jest to właściwe i możliwe.

4.2.7 Biorąc pod uwagę wielość średnich i zwłaszcza małych miast, powinno się im zalecać podejmowanie współpracy w ramach przedsięwzięć na dużą skalę, a nawet zobowiązywać je do tego, w celu pogłębiania profesjonalizmu, efektywności i znajomości aspektów finansowych. EKES wzywa do zwrócenia szczególnej uwagi na ten aspekt i niezmiennie zaleca wymianę sprawdzonych rozwiązań oraz wyjaśnienie przepisów w dziedzinie zakupów publicznych w tym kontekście.

4.2.8 Analiza statystyczna pokazuje, że zwłaszcza MŚP są zbyt słabo reprezentowane na rynku zamówień publicznych w odniesieniu do unijnych progów. EKES opowiada się za tworzeniem równych szans na rynku zamówień publicznych, co umożliwi MŚP „zapewnienie sobie »godziwego udziału« w zamówieniach publicznych”. EKES nie popiera środków w zakresie pozytywnej dyskryminacji w odniesieniu do MŚP, m.in. ze względu na sztuczne konstrukcje niosące ze sobą ryzyko ewentualnej korupcji. Niezależnie od tego w stosownych przypadkach należy zachęcać instytucje do dzielenia umów na mniejsze części, aby możliwości dla MŚP były bardziej widoczne, a tym samym bardziej dostępne.

4.2.9 Istnieją sprzeczne opinie na temat progów. Zostały one ustalone po długich dyskusjach i dogłębnych rozważaniach. Są one spójne z progami określonymi w porozumieniu GPA i okresowo korygowane w odniesieniu do poziomu inflacji i różnic kursowych. Pojawiały się głosy wzywające do podniesienia progów, ale także do ich obniżenia. Żaden z tych argumentów nie jest wystarczająco przekonujący i EKES zaleca utrzymanie obecnych praktycznych poziomów. Poniżej ustalonych progów zastosowanie mają procedury krajowe objęte zakresem zobowiązań traktatowych. Rzeczą pożądaną jest możliwie największa spójność tych procedur z procedurami określonymi w dyrektywie w celu unikania wątpliwości i dezorientacji oraz żeby nabywcy musieli w rzeczywistości korzystać tylko z jednego zbioru procedur.

4.2.10 W celu zachęcania do przejrzystości i zmniejszenia liczby nieuczciwych zachowań EKES zaleca, aby wszystkie bez wyjątku zamówienia publiczne były ogłaszane publicznie z wyprzedzeniem. Ogłoszenia o zamówieniach poniżej progów oraz o zamówieniach na usługi typu B powinny znaleźć się w bardzo prostej formie na stronie internetowej e-przetargów dotyczących całego EOG ⁽¹⁾.

4.2.11 Dążenie do większego profesjonalizmu może także pomóc w uproszczeniu procedur krajowych, które obecnie często prowadzą do nieproporcjonalnych kosztów. Konkretnie sytuacje są bardzo zróżnicowane i należy unikać dezorientacji i sporów dotyczących interpretacji. Bardziej bezpośrednie podejścia krajowe powinny służyć innym za przykład.

4.2.12 Występująca wśród instytucji tendencja do nakładania wymogów w zakresie gwarancji finansowych, ubezpieczeń i gwarancji właściwego wykonania umów stanowi kolejną barierę dla MŚP. Ponadto środki finansowe są obecnie trudniej dostępne i marnotrawstwem jest wykorzystywanie ograniczonych funduszy MŚP na tego typu gwarancje. Należy przypomnieć instytucjom o tym, że ich obowiązkiem jest unikanie nieproporcjonalnych wymogów kwalifikacyjnych i finansowych, a nie opieranie się na gwarancjach.

4.2.13 Podejmowane są inicjatywy w tych obszarach w celu poprawy sytuacji w państwach członkowskich. EKES zdecydowanie popiera utworzenie wykazu sprawdzonych rozwiązań oraz, zgodnie z praktyką stosowaną w niektórych państwach członkowskich, prowadzenie regularnych dyskusji panelowych na szczeblu UE z instytucjami zamawiającymi i doświadczonymi ekspertami.

⁽¹⁾ Zob. e-Zamówienia, Dz.U. C 248 z 25.8.2011, s. 149.

4.2.14 W ramach pomocy dla MŚP instytucje mogłyby uruchomić portale internetowe w celu:

- poszerzenia dostępu do informacji na temat ofert zamówień publicznych poniżej progu UE;
- umożliwienia MŚP zgłaszania zainteresowania ofertami partnerskimi wraz z innymi zainteresowanymi MŚP, oraz
- utworzenia bezpiecznej sekcji na głównej stronie e-przetargów, na której MŚP mogłyby zamieszczać i edytować / aktualizować informacje administracyjne, z których mogłyby korzystać instytucje zamawiające.

5. Interakcje pomiędzy zamówieniami publicznymi a innymi strategiami

5.1 Oprócz celu, jakim jest zwiększenie efektywności wydatków publicznych⁽¹²⁾, w zielonej księdze zawarto także wezwanie do sporządzenia opinii na temat wzmożonej interakcji pomiędzy zamówieniami publicznymi a innymi strategiami, zwłaszcza w zakresie innowacji, ochrony środowiska i kwestii społecznych.

5.2 Od 2004 r. zrównoważony rozwój i rozwój sprzyjający włączeniu społecznemu znajdują się, obok zwiększenia konkurencyjności, na liście priorytetów i zostały ponownie potwierdzone w strategii „Europa 2020”. Aspekty te powinny być również uwzględniane w zamówieniach publicznych.

5.3 EKES zgadza się, że powinno się zachęcać instytucje krajowe i regionalne do uwzględniania aspektów społecznych, co oznacza, że podczas przygotowywania umów powinno się znaleźć miejsce dla takich elementów.

5.4 Przyjęta w 1949 konwencja MOP nr 94 dotycząca postanowień o pracy w umowach zawieranych przez władze publiczne obowiązuje obecnie w 10 państwach członkowskich UE, choć inne państwa, np. Irlandia, stosują ją dobrowolnie w zamówieniach publicznych. EKES odnotowuje zawarte w konwencji zasady i sugeruje zachęcanie państw członkowskich do ratyfikacji konwencji i stosowania jej postanowień.

5.5 EKES zaznacza, że w dyrektywie określa się zestaw przepisów proceduralnych ustanawiających związek pomiędzy umawiającymi się stronami w zamówieniu publicznym. We wcześniejszych dokumentach Komisja na podstawie szeroko zakrojonych działań konsultacyjnych określiła sposób, w jaki innowacyjne produkty/usługi/procesy oraz cele środowiskowe i społeczne mogą być uwzględniane przez instytucje zamawiające podczas przygotowywania umów⁽¹³⁾ lub w ramach stosowania zamówień przedkomercyjnych.

5.6 W odniesieniu do innowacji i rynku zamówień publicznych należy wspomnieć o pionierskim sprawozdaniu grupy Aho oraz inicjatywie rynków pionierskich⁽¹⁴⁾. Innowacje mogą dotyczyć bardzo szerokiej gamy dziedzin: zaawansowana technologia, niskoemisyjność, energooszczędność, nowe i alternatywne metody w opiece zdrowotnej i społecznej, prace budowlane, transport, infrastruktura i inne. EKES

podkreśla, że popyt może odgrywać kluczową rolę jako siła napędowa innowacji⁽¹⁵⁾, która przez wiele lat była zaniedbywana lub bagatelizowana. Może ona pośrednio wspierać angażowanie się uniwersytetów i naukowych ośrodków badawczych oraz dalsze innowacje, np. ze strony MŚP i podmiotów gospodarki społecznej.

5.7 W odpowiedzi na pytania postawione w zielonej księdze EKES podkreśla, że główna odpowiedzialność w zakresie zamówień publicznych spoczywa na krajowych, regionalnych, lokalnych i europejskich instytucjach, które na podstawie indywidualnych przypadków muszą określić właściwą kombinację bardzo różnych wymogów społecznych – w zakresie innowacji, ochrony środowiska, kwestii społecznych⁽¹⁶⁾ (w tym przepisów socjalnych w odniesieniu do niepełnosprawności) i efektywności, okresów produkcji, kosztów, liczby dostawców, możliwych rezultatów umów itp. – w ramach zakresu stosowania dyrektyw.

5.8 Instytucje mają swobodę w zakresie definiowania konkretnych wymogów, w tym tych dotyczących kwestii środowiskowych i społecznych. W wielu przypadkach instytucje podejmują takie działania, ponieważ przepisy unijne lub krajowe nakładają na nie taki wymóg, np. w przypadku ogólnych lub sektorowych standardów środowiskowych. W innych przypadkach takie wymogi mogą być powiązane z realizacją konkretnych przedsięwzięć, takich jak duże roboty infrastrukturalne.

5.9 Należy rozszerzyć zakres technicznych specyfikacji zamówień o charakterystykę produkcji bądź procesu. Dzięki temu instytucje zamawiające w sposób uproszczony i bardziej przejrzysty mogłyby dokonywać ważnych wyborów w kwestii wspierania celów z zakresu zrównoważonego rozwoju dotyczących zrównoważonego środowiska naturalnego, egzekwowania umów zbiorowych, standardów i warunków pracy oraz równości wynagrodzeń za taką samą pracę. Zielona energia elektryczna stanowi jednoznaczny przykład tego, w jaki sposób i dlaczego należy włączyć wspomniane wyżej charakterystyki produkcji do specyfikacji technicznych, a nie tylko do warunków realizacji zamówienia.⁽¹⁷⁾

5.10 EKES zaleca, aby Komisja koniecznie opracowała skonsolidowany dokument uwzględniający dyrektywę i odnośne orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości. Taki dokument poprawi dostępność i będzie bardzo pomocny jako zbiorcze źródło informacji służące zwiększaniu pewności prawa.

5.11 W ramach ogólnej debaty na temat potrzeby wprowadzenia inteligentnej gospodarki europejskiej w państwach członkowskich odbywają się liczne dyskusje dotyczące roli zamówień publicznych w tym procesie⁽¹⁸⁾. Państwa członkowskie w różnym stopniu formułują kryteria środowiskowe, a

⁽¹²⁾ Zielona księga, s. 4, akapit trzeci.

⁽¹³⁾ Zob. przypisy na s. 38 zielonej księgi. Zob. także informator „Build for All”, listopad 2006 r., na temat włączenia kryteriów w zakresie dostępności do procedur udzielania zamówień publicznych.

⁽¹⁴⁾ Zob. sprawozdanie grupy Aho na temat tworzenia innowacyjnej Europy, 2006 r., oraz informacje na temat inicjatywy rynków pionierskich dla Europy, KE – październik 2010 r.

⁽¹⁵⁾ Zob. m.in.: *Public procurement and innovation – Resurrecting the demand side* [Zamówienia publiczne a innowacje – Wskrzyszanie popytu], Jakob Edler, Luke Georghiu, www.sciencedirect.com, Research Policy (2007 r.) 949–963.

⁽¹⁶⁾ Zob. podręcznik dotyczący uwzględniania aspektów społecznych w zamówieniach publicznych „Buying social – A Guide to Taking Account of Social Considerations in Public Procurement” – SEC(2010) 1258, opracowany przez Komisję Europejską w październiku 2010 r.

⁽¹⁷⁾ Zob. sprawę C-448/01 EVN AG v Austria (2003) ECRI – 14527 (EVN – Wienstrom)

⁽¹⁸⁾ Zob. kompleksowy przegląd zagadnienia w „Corporate Social Responsibility, National Public Policies in the European Union” [Społeczna odpowiedzialność przedsiębiorstw. Krajowe porządki publiczne w Unii Europejskiej], listopad 2010 r.

w mniejszym stopniu także kryteria społeczne, które muszą zostać uwzględnione przez nabywców. Układy pracy i przepisy krajowe znacznie różnią się w poszczególnych państwach członkowskich. W gestii każdego państwa leży zapewnienie zgodności z jego własnymi odpowiednimi przepisami.

5.12 EKES zaleca, aby ten trwający proces stał się przedmiotem corocznej debaty w Radzie (ds. Konkurencyjności). Powinno się podkreślać sprawdzone rozwiązania i najlepsze doświadczenia. Rosnąca konwergencja stosowanych praktyk także poprawi warunki zawierania umów transgranicznych.

5.13 Bez względu na to, jakie wymogi socjalne i środowiskowe stanowią kryteria udzielenia zamówienia, musi istnieć możliwość ich oceny i proporcjonalnego odniesienia do pozostałych kryteriów.

5.14 W ramach procedury udzielania zamówienia warunkiem obowiązującym instytucje zamawiające byłoby upewnienie się, czy oferenci spełniają oprócz kryteriów określonych w art. 44–51 dyrektywy⁽¹⁹⁾ także wymogi wynikające z przepisów socjalnych (m.in. wymogi odnoszące się do integracji osób niepełnosprawnych⁽²⁰⁾), gdyż zawieranie umów przez instytucje publiczne z podmiotami nieprzeznaczającymi prawa byłoby sprzeczne z przepisami europejskimi i krajowymi.

5.15 Państwa członkowskie powinny wymagać od oferenta przedstawienia certyfikacji własnej lub oświadczenia o zgodności poświadczających, że w każdym państwie przestrzega się odnośnego ustawodawstwa w zakresie integracji osób niepełnosprawnych na rynku pracy, np. obowiązku zatrudniania konkretnej liczby lub odsetka osób niepełnosprawnych, w krajach, w których taki obowiązek jest przewidziany w prawie.

5.16 Kolejny środek socjalny w stosownych przypadkach musi oczywiście dotyczyć specyfikacji technicznej, która powinna być określona w sposób uwzględniający kryteria dostępności dla osób niepełnosprawnych i projekt obejmujący potrzeby wszystkich użytkowników.

5.17 Kolejny aspekt, którego nie można pominąć w celu zapewnienia równych szans dla wszystkich i włączenia społecznego, odnosi się do przydzielania zamówień zarezerwowanych dla zakładów pracy chronionej zatrudniających osoby niepełnosprawne. Możliwość taka jest wyraźnie przewidziana w motywie 28 i art. 19 dyrektywy 2004/18/WE. EKES jest zdania, że Komisja powinna wyraźnie zalecić wprowadzenie wymogu udzielania pewnego odsetka lub pewnej liczby takich zamówień w tych państwach członkowskich, w których jest to uzasadnione, np. w przypadku znacznej liczby zdolnych do pracy osób niepełnosprawnych, które pozostają nieaktywne zawodowo.

5.18 Na szczególną uwagę zasługuje kwestia złożoności przepisów w zakresie zamówień publicznych dotyczących usług socjalnych świadczonych w interesie ogólnym. W zielonej księdze (sekcja 4.4) stawia się pytanie, czy odnośne progi dla takich usług powinny zostać podniesione w celu lepszego uwzględniania specyfiki usług społecznych. EKES będzie się bacznie przyglądał trwającym w tym zakresie

pracom, zwłaszcza przez pryzmat komunikatu COM(2011) 206 wersja ostateczna, gdyż jest świadomy, że wybiórcze zmiany w poziomie progów są niepożądane.

5.19 W ramach strategii „Europa 2020” Komisja powinna otrzymać uprawnienia do ścisłego monitorowania omawianego procesu modernizacji w państwach członkowskich. Publikacja na stronie internetowej wszystkich ogłoszeń o udzieleniu zamówienia, bez względu na wartość zamówień, w tym także informacji na temat rodzaju przedsiębiorstwa, któremu udzielono zamówienia (mikroprzedsiębiorstwo, MŚP lub duże przedsiębiorstwo), oraz wartości zamówienia, przysłużyłaby się tym modernizacyjnym działaniom.

6. Niesatysfakcjonujące rozwiązania

6.1 Jednym z celów dyrektywy jest zwalczanie faworyzowania, oszustw i korupcji. Wspomniane praktyki nie dotyczą jedynie zamówień publicznych, ale brak dyscypliny handlowej, jak zauważa się w zielonej księdze, tworzy dodatkowy problem, ponieważ państwo nie zawsze potrafi ukrócić takie praktyki stosowane przez jego własne agencje. Dyrektywa nie zastępuje przepisów w dziedzinie korupcji i konkurencji, ale za sprawą wprowadzonej rygorystycznej dyscypliny proceduralnej zapewnia dodatkową linię obrony.

6.2 EKES jest zdania, że trzeba zaostrzyć przepisy dotyczące podwykonawstwa. Kolejne poziomy podwykonawstwa tworzą trudności w egzekwowaniu umów zbiorowych, warunków pracy oraz procedur bezpieczeństwa i higieny pracy. Instytucjom publicznym należy stworzyć większe możliwości wpływania na realizację celów dotyczących jakości oraz aspektów społecznych i ekologicznych w ramach umowy. Szczegóły dotyczące głównych podwykonawców powinny zostać podane przed przyznaniem zamówienia, a instytucja publiczna powinna mieć jasny obraz zakresu ich zadań i odpowiedzialności, aby móc skutecznie monitorować i kontrolować realizację umowy. Powinny istnieć mechanizmy pozwalające instytucjom publicznym na poddawanie kontroli i odrzucanie podwykonawców, gdyż mają co do nich zastrzeżenia.

6.3 Umowę zawiera się zazwyczaj z głównym wykonawcą, który posiada umiejętności i doświadczenie w zakresie wykonywania wymaganych prac, dostaw lub usług. Główny wykonawca odpowiada za całą umowę i za jej realizację przed instytucją zamawiającą. Odpowiedzialność ta obejmuje m.in. zarządzanie zakupem materiałów oraz wszelkimi umowami podwykonawczymi, które może on zawrzeć. Procedury związane z karaniem i wykluczeniem oferentów przewidziane w artykule dotyczącym rażąco niskiej oferty powinny być mniej skomplikowane, zwłaszcza w odniesieniu do spełniania mających zastosowanie przepisów dotyczących ochrony zatrudnienia oraz warunków pracy. Obecnie przed odrzuceniem oferty obowiązuje obligatoryjna i skomplikowana procedura związana z przedstawianiem odpowiedniego wniosku na piśmie. Należy także dokonać przeglądu przepisów dotyczących udzielania informacji na temat ekonomiki metody budowy, procesu produkcyjnego lub świadczonych usług. To nie instytucja zamawiająca powinna być zmuszona do uzyskiwania informacji, lecz to oferenci powinni być zobowiązani do udzielenia jej stosownych informacji. Należy wprowadzić te zmiany do dyrektyw, gdyż leży to w interesie wspierania godziwej pracy, równego traktowania pracowników i szerszych celów związanych z rozwojem zrównoważonym.

⁽¹⁹⁾ Art. 44: Weryfikacja predyspozycji; art. 45–51: Kryteria wyboru jakościowego.

⁽²⁰⁾ „Europejska strategia w sprawie niepełnosprawności 2010–2020” – COM(2010) 636 wersja ostateczna.

6.4 Niepotwierdzone dane wskazują, że główną niesatysfakcjonującą praktyką jest faworyzowanie, w ramach którego instytucja zamawiająca zawiera umowę, czasem nawet bez ogłoszenia takiego zamiaru, z wcześniej upatrzonym dostawcą. Takie potajemne działania trudno jest wykryć, gdyż wychodzą na jaw dopiero po fakcie. EKES uważa, że za sprawą procesu e-przetargu ogłaszanie wszystkich zamówień publicznych z wyprzedzeniem pomogłoby w zapobieganiu temu nadużyciu bez nakładania zbędnego obciążenia na instytucje publiczne.

6.5 EKES uważa, że należy zwiększyć wysiłki na rzecz wspierania procesu monitorowania zgodności z warunkami umowy już po udzieleniu zamówienia, w tym z zapisami dotyczącymi wykonania umowy. Z powodu kryzysu finansowego instytucje publiczne znajdują się obecnie pod rosnącą presją finansową i związaną z ograniczaniem zasobów, a jednocześnie obcina się środki agencjom odpowiedzialnym za monitorowanie przestrzegania przepisów BHP, standardów pracy i ochrony środowiska. Z uwagi na to, że anulowanie przetargu i ogłoszenie nowego może być bardzo kosztowne, instytucje publiczne mogą wydawać się bezsilne w konfrontacji z dostawcą niewywiązującym się z zobowiązań. Koszty związane z egzekwowaniem zobowiązań należy uwzględnić w budżetach przetargowych. Należy także rozważyć wprowadzenie szereg innych kar za niedopełnienie warunków umowy.

6.6 Aby zapobiegać korupcji, konieczne są zdecydowane kroki w przedsiębiorstwach. Z myślą o tym należy wspierać działania służące naprawie wewnątrz przedsiębiorstwa po popełnionych nieprawidłowościach. Wzorcowo działające przedsiębiorstwo po pomyślnym przejściu tego procesu powinno znowu móc wejść na rynek. W dyrektywach należy zawrzeć obowiązujące w takim wypadku wysokie wymogi, aby uniknąć rozbieżności, które dzielą obecnie praktyki stosowane w państwach członkowskich.

7. Wymiar zewnętrzny

7.1 W zewnętrznym wymiarze zamówień publicznych UE nie można ignorować zobowiązań UE w zakresie propagowania

godziwej pracy, równości, poszanowania praw podstawowych, swobód i standardów pracy oraz ochrony środowiska i efektywności energetycznej w państwach trzecich. Nie możemy pomijać tych zasad, opuszczając nasze granice. Wszelkie zmiany w przepisach dotyczących zamówień publicznych muszą wzmacniać te zasady zarówno zewnątrz jak i wewnątrz. Należy dołożyć większych starań na poziomie UE na rzecz poprawy warunków socjalnych i środowiskowych w łańcuchach dostaw, i jednocześnie podjąć te kwestie w polityce handlowej. Komisja Europejska musi istotnie zaangażować się wraz z najważniejszymi zainteresowanymi podmiotami, takimi jak związki zawodowe i organizacje pozarządowe, w opracowanie praktycznych strategii i struktur.

7.2 Porozumienie w sprawie zamówień publicznych (GPA) stanowi ramy i platformę dla tworzenia równych szans na szczeblu światowym w zakresie zamówień publicznych. Należy zachęcać wszystkie możliwe kraje do przystąpienia do tego porozumienia.

7.3 Istnienie otwartych międzynarodowych rynków zamówień publicznych jest korzystne dla europejskich oferentów, gdyż wiele europejskich spółek, w tym MŚP, jest światowymi liderami w branży budowlanej, robót publicznych, alternatywnych źródeł energii i ochrony środowiska⁽²¹⁾. EKES podkreśla, że celem UE musi być poprawa dostępu do rynków publicznych państw trzecich z jednoczesnym zapewnieniem wzajemności⁽²²⁾.

7.4 EKES uważa, że szczególnie ważne jest, aby spółki z państw trzecich (będące własnością państwa) przestrzegały tych samych reguł zamówień publicznych co spółki działające w Europie, zwłaszcza w odniesieniu do zakazanej bezpośredniej lub pośredniej pomocy państwa, obliczania ceny i ostrożnościowego szacowania kosztów i ryzyka w sytuacji, gdy uczestniczą one w unijnych procedurach udzielania zamówień publicznych. Egzekwowanie zgodności nie jest rzeczą łatwą. Kwestia ta musi zostać pomyślnie rozwiązana w ramach przeglądu dyrektywy z 2004 r.⁽²³⁾

Bruksela, 13 lipca 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽²¹⁾ Zob. opinie EKES-u „Międzynarodowe zamówienia publiczne” (Dz.U. C 224 z 30.8.2008, s. 32) oraz „Przedsiębiorstwa pochodzące z państw trzecich na rynku zamówień publicznych UE” Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 31.

⁽²²⁾ W odniesieniu do aspektów społecznych zob. niedawno przyjętą opinię w sprawie polityki przemysłowej w erze globalizacji, pkt 6.29 i 6.30, na temat norm MOP i społecznej odpowiedzialności przedsiębiorstw, Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 38.

⁽²³⁾ Zob. opinia CESE Dz.U. C 218 z 23.7.2011, s. 31, w której wyczerpująco omówiono to konkretne zagadnienie