

Marta Michalska
Ośrodek Badań i Dokumentacji Unii Europejskiej
Uniwersytet Wrocławski

REFORMA SYSTEMU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ

1. Uwagi wprowadzające

Zamówienia publiczne poprzez swój wpływ na rozwój wspólnego rynku a także na rozwój handlu światowego, stanowią bardzo istotny segment działalności gospodarczej. Potencjał korzyści płynących z zamówień publicznych jest ogromny. W roku 1990 wartość zamówień publicznych w krajach Unii Europejskiej wynosiła 595 miliardów ECU, co stanowiło równowartość 14,4% PKB Unii.¹ W roku 1994 zamówienia publiczne w krajach Unii Europejskiej wynosiły 721 miliardów ECU (11,5% PKB całej Unii Europejskiej).² Dlatego też dość wcześnie zauważono konieczność wprowadzenia szczegółowych rozwiązań prawnych i instytucjonalnych w tej dziedzinie. Celem tych uregulowań było doprowadzenie do stworzenia warunków konkurencyjności niezbędnych do udzielania zamówień publicznych, wydatkowania publicznych środków pieniężnych poprzez wybór najkorzystniejszej spośród przedstawionych ofert, oraz wzmocnienia konkurencji pomiędzy europejskimi przedsiębiorstwami.

Pomimo, iż działania te zaczęto stosunkowo wcześnie, początkowe efekty liberalizacji rynku zamówień publicznych nie były zbyt optymistyczne. Podjęto więc próby usprawnienia systemu zamówień publicznych. Stąd też celem niniejszego opracowania jest przedstawienie stopniowej ewolucji regulacji prawnych rynku zamówień publicznych, która dokonała się w latach 1970-2003.

2. Podstawy prawne rynku zamówień publicznych

Pierwsze dyrektywy oraz zalecenia Komisji Europejskiej w problematyce zamówień publicznych pochodzą z przełomu lat 60-tych i 70-tych. Do najważniejszych zadań tych uregulowań należało rozszerzenie swobody prowadzenia działalności gospodarczej, poprzez ustanowienie takich przepisów, które dawały dostęp do przetargów i składania zamówień publicznych firmom zagranicznym, na takich warunkach, jak firmy krajowe. Regulacje te przewidywały również publikację ogłoszeń o zamówieniach w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.³

Pierwotne prawo Unii Europejskiej nie zawiera uregulowań odnoszących się wprost do zagadnień zamówień publicznych. Jednak Traktat Rzymski podpisany 25 marca 1957 roku formułuje fundamentalne zasady (zakaz dyskryminacji ze względu na narodowość, zasada swobody przepływu towarów, zasada swobody prowadzenia działalności gospodarczej, zasada swobody przepływu usług, zasada ochrony konkurencji), które mają zastosowanie w tej dziedzinie działalności.

W dniu 26 lipca 1971 roku przyjęto dyrektywę 71/305/EWG, koordynującą krajowe procedury udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane. Kolejnym rodzajem zamówień, które zostały objęte szczegółową regulacją, były zamówienia

¹ European Commission, Internal Market, volume 3, July 1994, s. 86.

² Commission of the European Communities, The 1996 Single Market Review, Brussels 1996, s. 45.

³ D. Lasok, Zarys prawa Unii Europejskiej, Część druga, Prawo gospodarcze, Towarzystwo Naukowe Organizacji i Kierownictwa Dom Organizatora, Toruń 1998, s. 61.

publiczne na dostawy, dyrektywa 77/62/EWG – 26 grudnia 1976 rok. Pierwsza dyrektywa miała zostać wdrożona 1 stycznia 1973 roku. Druga 24 czerwca 1978. Celem wprowadzenia tych dyrektyw było usunięcie barier i przeszkód w procedurach zamówień publicznych, przy jednoczesnym wprowadzeniu jednolitego na terenie Wspólnoty systemu udzielania zamówień.⁴

W roku 1985 została opublikowana przez Komisję Europejską „Biała księga na temat wdrażania rynku wewnętrznego”, która bardzo krytycznie oceniała stan implementacji dyrektyw. W największym stopniu krytykowano stosowane przez państwa członkowskie takie praktyki jak min.:

- stawianie specjalnych wymagań technicznych i finansowych oferentom zagranicznym,
- dzielenie zamówień na części o wartościach mniejszych od progów przewidzianych w dyrektywach,
- stosowanie szczegółowych specyfikacji technicznych faworyzujących lokalnych dostawców.⁵

Tak więc zamówienia publiczne nadal stanowiły jedną z barier, które skutecznie ograniczały swobodną wymianę gospodarczą wewnątrz Wspólnoty. Dlatego też, w koncepcji stworzenia jednolitego rynku europejskiego wśród najważniejszych celów umieszczono wdrożenie takich wspólnotowych regulacji dotyczących zamówień publicznych, które wyeliminowałyby ostatecznie wszelkie bariery w udzielaniu zamówień utrudniające działanie mechanizmu konkurencji.

W roku 1988 dokonano nowelizacji dyrektywy dotyczącej dostaw, dyrektywą 88/295/EWG, a dyrektywę dotyczącą robót budowlanych znowelizowano dyrektywą 89/440/EWG z 18 lipca 1989 roku. Zmiany te sprowadzały się między innymi do:

- zmniejszenia zakresu wyłączeń,
- zmiany warunków dotyczących stosowania procedury negocjacyjnej (uznano ją za procedurę stosowaną tylko w wyjątkowych okolicznościach),
- zwiększenia minimalnego czasu składania ofert,
- rozszerzenia obowiązków stosowania europejskich standardów technicznych,
- podniesienia progu z 1 miliona ECU do 5 milionów ECU w przypadku robót budowlanych.⁶

18 czerwca 1992 roku przyjęto kolejną, nową dyrektywę dotyczącą zamówień publicznych - dyrektywę dotyczącą zamówień publicznych na usługi (dyrektywa 92/50/EWG koordynująca procedury udzielania zamówień publicznych na usługi). 14 czerwca 1993 roku przyjęto jednolity tekst dyrektywy 93/37/EWG koordynującej procedury udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, która zastąpiła dyrektywy 71/305/EWG i 93/37/EWG. Analogicznie postąpiono w przypadku dyrektyw dotyczących zamówień publicznych na dostawy, zastępując dyrektywy 77/62/EWG i 88/295/EWG, jednolitym tekstem dyrektywy 93/36/EWG koordynującej procedury udzielania zamówień publicznych na dostawy.⁷

⁴ M. Lemke, Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej, Dyrektywy dotyczące zamówień na usługi, dostawy i roboty budowlane, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 1999, s. 11.

⁵ Jak wyżej.

⁶ M. Lemke, Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej, Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych na usługi, dostawy i roboty budowlane, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 2001, s. 12.

⁷ W literaturze przedmiotu dyrektywy 92/50/EWG, 93/36/EWG, 93/37/EWG, określa się mianem dyrektyw klasycznych.

14 czerwca 1993 roku została również przyjęta dyrektywa 93/38/EWG koordynująca procedury udzielania zamówień publicznych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji.⁸ W tym miejscu warto również wspomnieć o jeszcze dwóch dyrektywach dotyczących zamówień publicznych: dyrektywie 89/665/EWG koordynującej procedury odwoławcze w zakresie zamówień publicznych oraz dyrektywie 92/13/EWG koordynującej ustawodawstwo, przepisy wykonawcze i administracyjne odnoszące się do stosowania reguł wspólnotowych w procedurach zamówień publicznych pomiędzy podmiotami działającymi w sektorze gospodarki wodnej, energetyki, transportu i telekomunikacji.

W roku 1997 w związku z przystąpieniem Wspólnot Europejskich do Porozumienia o Zamówieniach Rządowych Światowej Organizacji Handlu (GPA) dokonano kolejnej nowelizacji dyrektyw klasycznych dyrektywą 97/52/WE (analogicznie postąpiono w przypadku dyrektyw sektorowych w 1998 roku wprowadzając nowelizację dyrektywą 98/4/WE). Najważniejsze zmiany polegały na obniżeniu progów dla usług i wyrażeniu ich w ECU, podwyższeniu progów dla robót budowlanych oraz zwiększeniu zakresu informacji obowiązkowo przekazywanych oferentom, których oferty nie zostały zatrzymane.⁹

3. Zielona Księga

W roku 1996 Komisja Europejska opracowała dokument zatytułowany „Zielona Księga, Zamówienia publiczne w Unii Europejskiej: W poszukiwaniu rozwiązań”. Dokument ten stanowił podsumowanie dotychczasowych osiągnięć w dziedzinie zamówień publicznych. Został przedstawiony przez Komisję w celu poprawienia sytuacji w sektorze zamówień publicznych. Informacje zawarte w „Zielonej Księdze” odzwierciedlały wstępne stanowisko Komisji wobec wielu zagadnień. Komisja zwróciła się z prośbą do zainteresowanych stron o przedstawienie ich własnych poglądów na piśmie. W ten oto sposób Komisja Europejska rozpoczęła debatę nad reformą systemu zamówień publicznych w krajach Unii Europejskiej.

W „Zielonej Księdze” Komisja Europejska podkreśliła dwa zasadnicze problemy systemu: z jednej strony, niewystarczający, nie skończony proces implementacji dyrektyw, z drugiej strony, względnie ograniczony wpływ na terminowość wdrożenia, zbieżność cen, wejście publicznego sektora importującego na rynek oraz zwiększenie liczby oferentów.¹⁰

Dokument ten przedstawia również szereg innych problemów wynikających ze stosowania dyrektyw oraz zawiera ewentualne sposoby rozwiązania tych problemów.¹¹ Wymienia takie wady systemu jak:

- niewłaściwe stosowanie prawa zamówień publicznych: różnorodność interpretacji pojęć, nadużywanie procedur negocjacyjnych, ignorowanie obowiązku publikowania wstępnych informacji oraz obwieszczeń o wyborze oferty, nadużywanie procedur przyspieszonych i ustalanie zbyt krótkich terminów,
- publikacja informacji i danych na piśmie,

⁸ Określana mianem dyrektywy sektorowej.

⁹ Government Procurement Agreement, www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/publproc/gpa/1043.htm.

¹⁰ Green Paper, Public Procurement in the European Union: Exploring the way forward, www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/publproc/green/summary.htm.

¹¹ Zielona Księga, Zamówienia Publiczne w Unii Europejskiej, W poszukiwaniu rozwiązań, Urząd Zamówień Publicznych, Warszawa 1998, s. 6.

- nieznaczący udział małych i średnich przedsiębiorstw, które napotykać trudności z uwagi na ich wielkość,
- nie branie pod uwagę w dyrektywach aspektów społecznych,
- brak uwzględnienia aspektów środowiskowych,
- słabość mechanizmów kontrolnych,
- sztywność procedur udzielania zamówień, zbyt duży rozmiar dyrektyw, niejasność i niejednoznaczność pojęć użytych w dyrektywach.

Równie krytyczną postawę wobec działania w Unii Europejskiej systemu zakupów publicznych przedstawiają brytyjscy komentatorzy. W swoich wypowiedziach zaznaczają niski poziom formalno-prawny dyrektyw (nieprecyzyjność przepisów dotyczących doboru kandydatów, agregowania wartości zamówień), jak również odnoszenie sztywnych przepisów do sektorów charakteryzujących się nowoczesną technologią.¹²

4. Komunikat Komisji COM(98)143

Komunikat Komisji z 11 marca 1998 roku był odpowiedzią na rozpoczętą dyskusję na temat zamówień publicznych zaprezentowaną w „Zielonej Księdze”. Stanowił on podsumowanie debaty nad reformą systemu zamówień publicznych. Na wstępie Komunikatu Komisja podkreśliła, iż celem jest wprowadzenie bardziej wydajnych zamówień publicznych, które poprawiają jakość usług, prowadzą do ekonomicznego wzrostu, konkurencyjności, tworzenia nowych miejsc pracy, ale które również mają służyć zwalczaniu korupcji i zapobieganiu nadużyciom w finansach publicznych.¹³

Komisja zaznaczyła, iż dotychczasowy stan systemu zamówień publicznych pokazuje, że niezbędna jest potrzeba uproszczenia ram prawnych i dostosowania ich do nowych technologii elektronicznych, przy utrzymaniu stabilności jego podstawowej struktury i uniknięciu niepotrzebnych zmian. Uproszczenie systemu prawnego oznacza jednocześnie wyjaśnienie istniejących zasad i ich przystosowanie do istniejących problemów. Gdyby dokonane w taki sposób wyjaśnienie okazało się być niewystarczające, a istniejące ramy prawne nie byłyby dość elastyczne aby uwzględniać nowe praktyki lub realia rynkowe, Komisja zaproponowała wprowadzenie dalszych zmian poprzez pakiet legislacyjny. Zmiany te miałyby polegać na:

- złożeniu propozycji wyłączenia z obszaru stosowania dyrektywy 93/38/EEC przedmiotowych sektorów lub usług (woda, energia, transport lub telekomunikacja), które w każdym z państw członkowskich działają w warunkach efektywnej konkurencji,
- wprowadzeniu nowej procedury – konkurencyjny dialog w celu umożliwienia dialogu między dostawcami a zamawiającymi,
- uregulowaniu problematyki umów ramowych,
- uwzględnieniu wszystkich form udzielania koncesji,
- wprowadzeniu zamówień elektronicznych,
- konsolidacji trzech dyrektyw – dyrektyw na dostawy, usługi i roboty budowlane w jeden akt prawny.¹⁴

Planowaną nowelizację unijnych dyrektyw dotyczących zamówień publicznych

¹² J. Kundera, Jednolity rynek europejski, Oficyna Ekonomiczna, Kraków 2003, s. 126.

¹³ Commission communication of 11 march 1998: Public procurement in the European Union, www.europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l22007.htm.

¹⁴ Jak wyżej.

pozytywnie ocenił Parlament Europejski. Zastrzegł jednak, iż wszelkie zmiany nie mogą pogorszyć konkurencyjności i przejrzystości procedur oraz, że głównym celem dyrektyw jest nadal cel ekonomiczny, czyli dążenie do zagwarantowania uzyskania najkorzystniejszej oferty za najlepszą cenę. W wydanej w lutym 1999 roku rezolucji zaakceptował zaproponowane przez Komisję zmiany, wskazując również na potrzebę ich uzupełnienia o takie elementy jak:

- wprowadzenie do zamówień publicznych wymogów prospołecznych, głównie dotyczących ochrony zatrudnienia i warunków pracy,
- wprowadzenie do kryteriów oceny i wyboru ofert kryteriów odnoszących się do ochrony środowiska,
- podniesienie progów powyżej których obowiązkowe jest stosowanie unijnych reguł udzielania zamówień publicznych, do 500 000 Euro (z 200 000) dla usług, do 250 000 Euro (z 130 000) dla dostaw, i do 10 milionów Euro (z 5 milionów) dla robót budowlanych.¹⁵

5. Projekty nowych dyrektyw

W maju 2000 roku, zgodnie z wcześniejszymi zapowiedziami, Komisja Europejska przyjęła dwa projekty nowych dyrektyw – projekt dyrektywy dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane i projekt dyrektywy dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki i transportu.

Przyjęty przez Komisję pakiet legislacyjny miał dwa główne cele: po pierwsze uproszczenie i wyjaśnienie tekstów dyrektyw, po drugie, dostosowanie dyrektyw do wymogów współczesnej administracji i ekonomii. Uproszczenie dyrektyw miałyby polegać na:

- konsolidacji trzech dyrektyw, dyrektywy dotyczącej dostaw, usług i robót budowlanych, w jeden akt prawny, który powinien być skonstruowany w taki sposób, aby zawierał mniejszą liczbę artykułów,
- dostosowaniu kolejności artykułów tak, aby odzwierciedlała ona następujące po sobie czynności w postępowaniu o udzielenie zamówienia,
- uproszczeniu progów i wyrażeniu ich w Euro.¹⁶

Unowocześnienie i uelastycznienie procedur zamówień publicznych polegać miało między innymi na:

- wprowadzeniu procedury umożliwiającej dialog między zamawiającymi a oferentami w przypadku zamówień złożonych,
- zaakceptowaniu nowych środków przekazywania informacji i dokumentów,
- ułatwieniu zawierania „porozumień ramowych”,
- wprowadzeniu większej elastyczności w określaniu przedmiotu zamówienia,
- zwolnieniu z obowiązku stosowania procedur zamówień publicznych podmiotów działających w sektorze telekomunikacji z powodu liberalizacji i pełnej konkurencyjności tego sektora,

¹⁵ M. Lemke, Omówienie projektów nowych dyrektyw, Informator Urzędu Zamówień Publicznych, www.uzp.gov.pl/informator/inf0700.html.

¹⁶ Legislative Package (May 2000), Public Procurement, Commission proposes to simplify and modernise the legal framework, www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/publproc/general/2k-461.htm.

- umożliwieniu zwolnienia podmiotów działających w innych sektorach użyteczności publicznej z obowiązku stosowania procedur zamówień publicznych, jeśli w sektorach tych osiągnięty zostanie odpowiedni poziom konkurencji,
- wprowadzeniu obowiązku określenia przedmiotu zamówienia przez wskazanie odpowiedniej pozycji z klasyfikacji ze Wspólnego Słownika Zamówień Publicznych w przypadku ogłoszeń publikowanych w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich.¹⁷

Projekty obu dyrektyw zostały przedłożone Radzie i Parlamentowi Europejskiemu. Po dyskusji nad projektami, Rada i Parlament Europejski przyjęły określone propozycje zmian, ale i również przedstawiły własne poprawki.

W roku 2001 Komisja Europejska w ramach dalszej reformy systemu zamówień publicznych wydała dwa Komunikaty. Pierwszy, to Komunikat interpretujący możliwość integrowania aspektów ochrony środowiska do zamówień publicznych – COM (2001) 274. Drugi Komunikat dotyczył interpretacji możliwości uwzględniania aspektów społecznych we wspólnotowym prawie zamówień publicznych.

Również w roku 2001 Komisja Europejska zaproponowała obowiązkowość użycia Słownika Zamówień Publicznych.¹⁸ Wspólny Słownik Zamówień Publicznych funkcjonował już w Unii Europejskiej od 1993 roku. W 1996 roku został wprowadzony zaleceniem Komisji do stosowania w ogłoszeniach o zamówieniach publicznych, w związku z czym formalnie nie wiązał on państw członkowskich. Posługiwanie się Słownikiem pozwala osobom zainteresowanym ominąć barierę językową, która wynika z faktu, iż ogłoszenia są publikowane w języku kraju zamawiającego. Teraz, aby zrozumieć czego ogłoszenie dotyczy, wystarczy posłużyć się numerem pozycji klasyfikacji CPV (Common Procurement Vocabulary). Ułatwia to także sporządzanie statystyk. W 2002 roku Parlament Europejski wyraził zgodę na obowiązkowe stosowanie Słownika jako jedyne systemu klasyfikacji zamówień publicznych.¹⁹ Regulacja ta najprawdopodobniej wejdzie w życie pod koniec 2003 roku.

W maju 2002 roku Komisja Europejska przedstawiła Parlamentowi Europejskiemu i Radzie kolejne propozycje zmian dyrektyw - dyrektywy dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy, usługi i roboty budowlane i dyrektywy dotyczącej koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki i transportu.

Dwudziestego marca 2003 roku Rada Europejska zaprezentowała wspólne stanowisko dotyczące nowych dyrektyw. Najprawdopodobniej zostaną one uchwalone i wejdą w życie jeszcze w 2003 roku.

6. Uwagi końcowe

Reforma systemu zamówień publicznych trwa nadal. Pomimo, iż pierwsze regulacje dotyczące problematyki zamówień publicznych zostały podjęte dość wcześnie, jak dotąd rezultaty liberalizacji rynku zamówień publicznych nie spełniły jeszcze wszystkich zamierzonych oczekiwań. Wciąż podejmowane są działania, które zmierzają

¹⁷ M. Lemke, Omówienie projektów nowych dyrektyw, Informator Urzędu Zamówień Publicznych, www.uzp.gov.pl/informator/inf0700.html.

¹⁸ Public Procurement: Commissions proposes obligatory use of the „Common Procurement Vocabulary”, www.europa.eu.int/comm/internal_market/en/publproc/voc/cpv.htm.

¹⁹ Do tej pory istniały i mogły być stosowane cztery różne nomenklatury.

do uproszczenia i unowocześnienia zamówień publicznych. Wprowadzenie zmian jest konieczne po to, aby zapewnić większy udział dostawców zagranicznych w zamówieniach publicznych, stworzyć nowe miejsca pracy, wspierać rozwój prywatnych przedsiębiorstw. Reforma zrealizowana zgodnie z planami doprowadzi do osiągnięcia wielu korzyści, takich jak między innymi, oszczędności w wydatkach ponoszonych przez władze publiczne a tym samym przez podatników, zmniejszenia korupcji i nadużyć w administracji, wzrostu sektora małych i średnich przedsiębiorstw. Czy uda się to osiągnąć, czas pokaże.