

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie przedsiębiorstw pochodzących z państw trzecich na rynku zamówień publicznych UE (opinia z inicjatywy własnej)

(2011/C 218/06)

Sprawozdawca: **Corrado ROSSITTO**

Współsprawozdawca: **Ulrich PAETZOLD**

Dnia 16 września 2010 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

przedsiębiorstw pochodzących z państw trzecich na rynku zamówień publicznych UE.

Komisja Konsultacyjna ds. Przemian w Przemysle, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 4 kwietnia 2011 r.

Na 471. sesji plenarnej w dniach 4–5 maja 2011 r. (posiedzenie z 4 maja) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 152 do 4 – 9 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1 EKES uważa za istotny atut otwarcie systemów zamówień publicznych wszystkich państw na konkurencję międzynarodową na podstawie Porozumienia w sprawie zamówień publicznych (GPA) WTO: porozumienie to gwarantuje wzajemność i symetrię pod względem regulacyjnym i faktycznym oraz umożliwia przeciwdziałanie środkom protekcyjnym i praktykom nieuczciwej konkurencji, niezależnie od szczegółowych umów z krajami wschodzącymi, zgodnie z prawem pierwotnym i wtórnym UE w tym zakresie oraz z wyrokami Trybunału Sprawiedliwości UE.

1.2 Zdaniem EKES-u UE musi zwiększyć siłę przetargową, aby poprawić – na podstawie własnego prawa pierwotnego i wtórnego – dostęp do zamówień publicznych w państwach trzecich, biorąc pod uwagę to, że UE otwarła ponad 80 % własnych rynków zamówień publicznych, podczas gdy pozostałe duże gospodarki rozwinięte otworzyły tylko 20 % swoich.

1.3 EKES usilnie apeluje do PE, Rady i Komisji, aby zapewniły zarówno na szczeblu unijnym, jak i międzynarodowym skuteczniejszą i bardziej strategiczną ochronę interesów UE w dziedzinie dostępu do zamówień publicznych, zwiększając jej wiarygodność na arenie międzynarodowej, a także wspierając trwałość i rozwój europejskiego modelu gospodarczego i społecznego.

1.4 EKES uważa, że wykonawcy muszą podlegać takim samym warunkom konkurencji rynkowej, mającym na celu zagwarantowanie uczciwej konkurencji z zachowaniem równości szans, w oparciu o wzajemność z przedsiębiorstwami państw trzecich przestrzegającymi podstawowych zasad zamówień międzynarodowych, w szczególności w odniesieniu do pomocy państwa zabronionej zarówno w formie bezpośredniej, jak i pośredniej, metod obliczania cen, ostrożnościowego uwzględniania kosztów i ryzyka.

1.5 EKES zaleca, by prawodawcy formułujący przepisy dotyczące rynku wewnętrznego UE oraz negocjatorzy UE działający na arenie międzynarodowej w obszarze międzynarodowych zamówień publicznych zapewnili spójność i działali ze świadomością możliwych wzajemnych konsekwencji wynikających z wykonywanych przez nich zadań, propagując równość traktowania, niedyskryminację, wzajemne uznawanie, proporcjonalność, przejrzystość, walkę z korupcją, przestrzeganie norm społecznych i środowiskowych oraz praw podstawowych.

1.6 EKES uważa za niezbędne wprowadzenie systematycznej kontroli spójności między wynikami negocjacji prowadzonych przez Komisję na szczeblu dwustronnym i wielostronnym na podstawie upoważnienia państw członkowskich a późniejszym pełnym i skutecznym zastosowaniem przyjętych środków przez państwa członkowskie.

1.7 Zdaniem EKES-u należałoby przekształcić GPA z porozumienia plurilateralnego w porozumienie wielostronne, do którego przystępowałyby nowe państwa i które obejmowałyby środki przejściowe dotyczące rekompensat, preferencji cenowych, wprowadzania nowych podmiotów lub sektorów oraz nowych progów, a także ponownie poważnie rozważyć tymczasowe wyłączenie z GPA zamówień finansowanych z funduszy europejskich w odniesieniu do przedsiębiorstw z państw, które utrzymują krajowe środki ochrony.

1.8 EKES wzywa do szybkiego przyjęcia zapowiedzianej inicjatywy dotyczącej warunków „dostępu przedsiębiorstw pochodzących z państw trzecich do europejskich zamówień publicznych” (MASP – Market Access Scheme for Procurement) łącznie z jasnymi, przejrzystymi i sprawdzonymi mechanizmami wzajemnego otwarcia rynków, aby zapewnić symetryczny dostęp do zamówień publicznych i dostosować przy tym pakiet dotyczący zamówień z roku 2004.

1.9 Zdaniem EKES-u należy ugruntować podejście oparte na zapobieganiu i na systemie „wczesnego ostrzegania” w odniesieniu do projektów i/lub przyjmowania przez państwa trzecie restrykcyjnych przepisów w dziedzinie zamówień, aby umożliwić określenie i zgłoszenie partnerom międzynarodowym możliwych barier już na wczesnym etapie, a także udoskonalić bazę danych KE dotyczącą dostępu do rynków, tak aby dysponować wiarygodnymi i łatwo dostępnymi informacjami na temat ogłoszeń o zamówieniach, formalności i specyfikacji technicznych, w szczególności dla naszych MŚP, wraz z podstawowymi danymi statystycznymi i wskaźnikami oddziaływania czynników zakłócających konkurencję.

1.10 EKES zaleca przyjęcie środków mających na celu usprawnienie i uproszczenie procedur oraz ich dostosowanie do nowych wyzwań na szczeblu UE, aby zagwarantować pełne wykorzystywanie przez instytucje zamawiające potencjału gospodarczego i innowacyjnego MŚP na rynku wewnętrznym i międzynarodowym, również poprzez szkolenia, kampanie informacyjne i wsparcie przeznaczone dla wykonawców i uczestników przetargów międzynarodowych i przetargów na rynkach państw trzecich, a zwłaszcza dla ich kadr kierowniczych.

2. Wstęp

2.1 W UE roczna wartość zamówień sektora publicznego na towary i usługi stanowi około 17 % PKB i wynosi około 2 100 miliardów euro, z czego około 3 % przekracza próg określony w GPA – Porozumieniu w sprawie zamówień publicznych, zawartym w ramach porozumienia WTO w tym obszarze ⁽¹⁾. Szacuje się, że udział globalnego rynku zamówień publicznych w światowym PKB wynosi od 10 % do 20 %, brakuje jednak porównywalnych danych dla państw niebędących stronami GPA: na szczeblu globalnym wartość zamówień publicznych zdecydowanie przekracza 10 % światowego PKB.

2.2 Przedsiębiorstwa europejskie, od dużych przedsiębiorstw globalnych do najbardziej aktywnych MŚP, walczą o pozycję na rynkach światowych, ale napotykają coraz większe trudności w dostępie do zamówień publicznych, nie tyle związane z barierami, jakimi są granice, ile z barierami „poza granicami” – które są bardziej złożone i problematyczne pod względem technicznym i których zidentyfikowanie, przeanalizowanie i wyeliminowanie jest bardziej czasochłonne – obejmującymi restrykcyjne przepisy i praktyki mogące uniemożliwić przedsiębiorstwom UE skuteczne uczestniczenie w przetargach publicznych w państwach trzecich.

2.3 Niniejsza opinia z inicjatywy własnej dotyczy szczególnego aspektu zamówień publicznych, jak zaznaczono w tytule: ma na celu przeanalizowanie i wskazanie – w odniesieniu do udziału przedsiębiorstw publicznych z państw trzecich w przetargach na rynku UE – w jaki sposób UE może:

- zapewnić właściwe funkcjonowanie swojego rynku wewnętrznego w obszarze zamówień;
- zagwarantować, że przedsiębiorstwa publiczne z państw trzecich będą dopuszczane do prowadzenia działalności na

rynku europejskim i podlegać takim samym warunkom i kryteriom dostępu co pozostałe przedsiębiorstwa;

- zagwarantować ponadto wzajemność i symetrię w zakresie dostępu przedsiębiorstwom europejskim na rynkach zamówień publicznych w państwach trzecich.

Inne aspekty zamówień są lub będą przedmiotem różnych opinii EKES-u.

2.4 Relacja łącząca otwarcie w handlu zewnętrznym i reformy rynku wewnętrznego ma charakter dwukierunkowy: o ile w obu przypadkach celem jest zredukowanie kosztów niepotrzebnych barier regulacyjnych, które zakłócają przepływ towarów, usług i inwestycji, o tyle rosnąca wzajemna zależność między rynkiem wewnętrznym i rynkami międzynarodowymi wymaga od prawodawców w dziedzinie rynku wewnętrznego UE oraz od negocjatorów UE zajmujących się międzynarodową wymianą handlową i międzynarodowymi zamówieniami publicznymi uwzględniania możliwych wzajemnych konsekwencji wynikających z ich działalności, a także realizowania spójnej polityki ukierunkowanej na propagowanie zasad prawa pierwotnego i wtórnego UE, potwierdzonych przez Trybunał Sprawiedliwości oraz zapisanych w Karcie praw podstawowych, tj. takich zasad, jak:

- poszanowanie praw człowieka,
- walka z korupcją,
- przestrzeganie norm społecznych i norm ochrony środowiska,
- przejrzystość,
- proporcjonalność,
- równe traktowanie,
- niedyskryminacja,
- wzajemne uznawanie.

2.5 W dziedzinie norm i przepisów, usług, inwestycji, zamówień publicznych, praw własności intelektualnej oraz systemów certyfikacji, wiele krajów będących naszymi partnerami handlowymi nadal często stosuje uciążliwe procedury, nie zachowuje przejrzystości oraz przyjmuje środki polityki przemysłowej ukierunkowane na wymuszoną substytucję importu, przymusowy transfer technologii oraz przyznawanie producentom lokalnym preferencyjnego dostępu do surowców.

2.6 Podczas gdy przedsiębiorstwa UE muszą stawić czoła rosnącej konkurencji na rynku wewnętrznym, który sprzyjał otwarciu zgodnemu z zasadą przejrzystości i dokładał starań, aby umożliwić powstanie wewnętrznego rynku UE bez barier, obecnie stało się oczywiste, że w wyniku takiego otwarcia rynek wewnętrzny jest zupełnie pozbawiony ochrony w obliczu podmiotów działających na rynkach państw trzecich, które nie dążą do zapewnienia podobnego otwarcia na własnych rynkach.

⁽¹⁾ Zob.: szacunki Komisji Europejskiej w COM(2010) 612 wersja ostateczna.

2.7 Mimo że UE przyjęła w tym zakresie rygorystyczne normy, których celem jest zagwarantowanie uczciwej konkurencji z zachowaniem równości szans, w praktyce żadna z tych norm nie ma zastosowania do przedsiębiorstw publicznych z państw trzecich, zwłaszcza kiedy uczestniczą one w zamówieniach publicznych, co jest sprzeczne z zasadami leżącymi u podstaw rynku wewnętrznego i powoduje znaczne szkody dla przemysłu i gospodarki UE.

2.8 EKES uznaje za niezbędne zbadanie, w jaki sposób UE może zapewnić właściwe funkcjonowanie rynku wewnętrznego – także w przypadkach, w których dopuszcza się przedsiębiorstwa publiczne z państw trzecich do działania na tym rynku – nadal kładąc duży nacisk na walkę z protekcyjnym, lecz także zwalczając – w interesie konsumentów, przedsiębiorstw i podatników europejskich – wszelkie formy dumpingu socjalnego i ekologicznego⁽²⁾, nieprzejrzystości kosztów i cen oraz pomocy państwa, a także przypadki nieprzestrzegania przepisów budżetowych i zasad wolnego rynku.

2.9 W Układzie ogólnym w sprawie taryf celnych i handlu zamówienia publiczne zostały wyraźnie wyłączone z zakresu podstawowego obowiązku dotyczącego traktowania narodowego oraz z zakresu zobowiązań Układu ogólnego w sprawie handlu usługami. Należy jednak wziąć pod uwagę⁽³⁾, że do 2015 r. 90 % wzrostu na świecie wytwarzane będzie poza Europą, z czego trzecia część przypadać będzie na Chiny. W najbliższych latach musimy więc wykorzystać możliwości, jakie stwarza szybkie tempo wzrostu w państwach trzecich, w szczególności w Azji Wschodniej i Południowej.

2.10 Nasz rynek jest już w znacznym stopniu otwarty, w przeciwieństwie do rynków naszych głównych partnerów handlowych, zwłaszcza w przypadku szczebla regionalnego i lokalnego. Wystarczy przeanalizować niektóre przykłady z różnych kontynentów.

2.10.1 W **CHINACH** poziom otwarcia rynku pozostaje nadal bardzo niski w stosunku do możliwości. Kraj ten, którego PKB wyniósł w 2009 r. 3 573,8 miliarda euro, wyeksportował w tym samym roku do UE towary i usługi o wartości 277 miliardów euro, a zaimportował z UE towary i usługi za 99,7 miliarda euro. Od 2003 r. obowiązują klauzule „kupuj lokalnie”, zgodnie z art. 10 Ustawy o zamówieniach publicznych, a w roku 2007 polityka „kupuj chińskie” została wzmocniona dwoma dekretemi, które ograniczają możliwość składania w ramach przetargów ofert na towary zagraniczne do przypadków, gdy produkty lokalne są „rażąco” droższe i gorszej jakości. W 2009 r. przepis ten zaostrzono, co spowodowało wyeliminowanie wszelkich pozostałych możliwości, zwłaszcza w odniesieniu do produktów nowoczesnej technologii i produktów innowacyjnych, a dodatkowo ustanowiono ścisłą kontrolę w przypadku zamówień na usługi budowlane w ramach „pakietów na rzecz ożywienia wewnętrznego” na rok 2008 i 2009. W listopadzie 2009 r. Chiny wprowadziły „listę akredytacyjną lokalnych produktów innowacyjnych”, a w roku 2010 Rada Państwa zaproponowała zmiany dotyczące przedsiębiorstw kontrolowanych przez państwo, aby działały one tylko w obrębie rynku krajowego. Jednocześnie Chiny

przyznały pomoc państwa na rzecz chińskiego przemysłu wysokiej technologii, aby zwiększyć jego konkurencyjność na rynkach zagranicznych⁽⁴⁾.

2.10.1.1 W obszarze zamówień na roboty budowlane Chiny zrezygnowały z systemu pozwoleń na „kierowanie projektem”, „kierowanie budową” oraz inne usługi budowlane, wprowadzając w ich miejsce nowy system WFOCE (przedsiębiorstwo budowlane ze stuprocentowym udziałem kapitału zagranicznego) i JV (spółka joint venture), w którym faktycznie wyłącza się przedsiębiorstwa zagraniczne z projektów będących przedmiotem przetargów krajowych i dopuszcza ich udział tylko w rzadko organizowanych przetargach międzynarodowych dotyczących projektów krajowych. Oba systemy, WFOCE i JV, muszą być zgodne z chińskim systemem kwalifikowania, przewidującym kapitał w ujęciu nominalnym równy co najmniej pięciokrotności wartości projektu, personel kluczowy złożony z co najmniej 300 osób mieszkających w Chinach przynajmniej od roku, referencje dotyczące poprzednich prac wykonanych w Chinach, a w przypadku JV – uwzględnienie partnera o najniższym poziomie kwalifikacji⁽⁵⁾.

2.10.1.2 Obecna propozycja przedstawiona przez Chiny w negocjacjach WTO w ramach Porozumienia w sprawie zamówień publicznych nie obejmuje ogromnej większości prac budowlanych mogących zainteresować przedsiębiorstw europejskich, ani na poziomie działalności, ani na poziomie instytucji zamawiających.

2.10.1.3 W **ROSJI**, która nie jest stroną GPA WTO, regulacja Ministerstwa Rozwoju Gospodarczego z grudnia 2008 r. nakłada rygorystyczne warunki dostępu do zamówień instytucji rządowych i samorządowych, przyznając pierwszeństwo produktom i usługom krajowym, które mogą być wycenione do poziomu przekraczającego ich wartość o 15 %, a w roku 2009 przyjęto środki antykrzysowe pod hasłem „kupuj rosyjskie”.

2.10.2 W **BRAZYLII** w lipcu 2010 r. zmieniono ustawę o zamówieniach publicznych, aby umożliwić instytucjom zamawiającym zachowanie 25-procentowego marginesu na towary i usługi wyprodukowane w całości lub częściowo w tym kraju. W roku 2009 Brazylia osiągnęła PKB w wysokości 1 128,5 miliarda euro⁽⁶⁾.

⁽²⁾ Zob.: COM(2010) 612/1.

⁽³⁾ Zob.: COM(2010) 612/4.

⁽⁴⁾ Głównym problemem dotyczącym zamówień publicznych i własności intelektualnej jest polityka „rodzimy innowacji”, której celem jest wspieranie chińskich przedsiębiorstw w dążeniu w górę łańcucha wartości. Program rodzimych innowacji, ogłoszony po raz pierwszy w listopadzie 2009 r., stanowi poważną przeszkodę w dostępie do chińskiego rynku zamówień w dużej liczbie innowacyjnych sektorów, od technologii ekologicznej do telekomunikacji. Zob. SEC(2011) 298 wersja ostateczna.

⁽⁵⁾ Zob.: komunikat Komisji, dokument WTO nr S/C/W/286, pkt 15–19; ponadto zakup przedsiębiorstwa chińskiego przez spółkę zagraniczną powoduje unieważnienie kwalifikacji zdobytych przez to przedsiębiorstwo, które musi zaczynać od zera.

⁽⁶⁾ W lipcu 2010 r. na podstawie zmian do brazylijskiej ustawy o zamówieniach publicznych wprowadzono „tymczasową” klauzulę „kupuj brazylijskie”.

2.10.3 W **STANACH ZJEDNOCZONYCH** Kongres zaostczył wymagania klauzuli „kupuj amerykańskie” zawartej w amerykańskiej Ustawie o odbudowie i reinwestycjach (*American Recovery and Reinvestment Act, ARRA*) (7). W 2009 r. PKB Stanów Zjednoczonych był równy 10 122,6 miliarda euro, przy czym w tym samym roku eksport towarów i usług do UE wyniósł około 286,8 miliarda euro, a import z UE – 323,8 miliarda euro (8).

2.10.4 W **JAPONII**, siódmym największym rynku eksportowym UE, przy eksporcie, który w 2009 r. wyniósł 36 miliardów euro w stosunku do importu o wartości 56,7 miliardów euro w tym samym roku, przedsiębiorstwa UE mają trudności w dostępie do zamówień publicznych, mimo że Japonia należy do GPA WTO. Przedsiębiorstwa UE uzyskały dostęp tylko do 4 % wszystkich zamówień o wartości około 22 miliardów euro (2007 r.), stanowiącej mniej niż 0,7 % PKB Japonii, podczas gdy Japonia miała dostęp do zamówień UE o wartości 312 miliardów euro, stanowiącej 2,5 % PKB Unii (9).

2.10.5 W **WIETNAMIE** przyjęto w kwietniu 2010 r. dyrektywę w sprawie stosowania produktów i materiałów krajowych oraz w sprawie zamówień na takie produkty, finansowanych ze środków państwowych. W 2009 r. Wietnam osiągnął PKB w wysokości 66,8 miliarda euro, przy czym eksport towarów do UE wyniósł 7,8 miliarda euro, a import z UE – 3,8 miliarda euro.

2.10.6 W **AUSTRALII** w roku 2009 dwa stany przyjęły przepisy dotyczące zamówień publicznych określanych jako strategiczne, mających wartość powyżej 250 milionów dolarów australijskich, w przypadku których w stanie Wiktorja wprowadzono wymóg 40 % produktów lokalnych (australijskich/nowozełandskich), a w stanie Nowa Południowa Walia ustanowiono preferencje cenowe na poziomie 20 %, do których w zależności od przypadku dochodzą dodatkowe preferencje na poziomie od 2,5 % do 5,0 %. W 2009 r. Australia osiągnęła PKB w wysokości 712,8 miliarda euro, przy czym eksport towarów i usług do UE wyniósł 14,4 miliarda euro, a import z UE – 34,1 miliarda euro.

2.11 Można jednak wskazać przykłady państw takich jak TURCJA, gdzie system zamówień publicznych poprawił się po przyjęciu ustawy nr 5812 z 2008 r. dostosowującej przepisy

(7) Do ustawy włączono dwa nowe przepisy dotyczące klauzuli „kupuj amerykańskie”: pierwszy przepis mówi o tym, że przyznawanych na podstawie tej ustawy środków nie można wykorzystywać na realizację projektów w zakresie budowy, przebudowy, konserwacji lub naprawy budynków publicznych lub w zakresie robót publicznych, chyba że całość żelaza, stali i wyrobów przemysłowych wykorzystanych do realizacji projektu pochodzi z produkcji amerykańskiej; drugi przepis określa, że środki przyznawane na podstawie tej ustawy nie mogą być wykorzystywane do celów zakupu przez Departament Bezpieczeństwa Krajowego tekstyliów zawartych w szczegółowym wykazie, chyba że surowce zostały pozyskane i przetworzone w USA.

(8) Kolejnym przykładem jest zakaz dokonywania przez rząd USA zakupów od tak zwanych przedsiębiorstw przeniesionych, które początkowo były przedsiębiorstwami amerykańskimi, lecz zmieniły jurysdykcję podatkową i przeniosły się do systemu podatkowego innego państwa, czemu towarzyszą poważne obawy co do zgodności z GPA WTO. W wyniku wprowadzenia tego zakazu spółka UE mająca siedzibę w UE nie może sprzedawać swoich produktów amerykańskiemu rządowi, nawet jeżeli ma status spółki zgodnej z GPA.

(9) Zob.: SEC(2011) 298.

krajowe do wspólnotowych: zamówienia na dostawy towarów, robót budowlanych i usług opierają się na mechanizmach otwartej konkurencji, chociaż konieczne jest udoskonalenie transpozycji dyrektyw UE, jeśli chodzi o systemy odwoławcze (10). W 2008 r. próg UE został przekroczony w przypadku następujących zamówień: roboty budowlane (7 303 miliony euro), usługi (8 459 milionów euro), towary (8 042 miliony euro).

3. Obecne ramy prawne

3.1 Obecnie na przepisy regulujące zamówienia publiczne dla przedsiębiorstw europejskich składają się:

— podstawowe ramy wspólnotowe obejmujące dyrektywę w sprawie zamówień z 2004 r.: dyrektywę 2004/18/WE w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi oraz dyrektywę 2004/17/WE koordynującą procedury udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, dyrektywa 2007/66/WE w sprawie przeglądu procedur udzielania zamówień, kodeks najlepszych praktyk dotyczących dostępu MŚP do przetargów (11) oraz dyrektywy 89/665/EWG i 92/13/EWG;

— traktat, na podstawie którego w prawie pierwotnym UE uznano prawo do autonomii regionalnej i lokalnej umożliwiające władzom publicznym stosowanie własnych instrumentów do celów pełnienia ich funkcji służby publicznej, takich jak różne formy partnerstwa publiczno-publicznego;

— liczne wyroki Trybunału Sprawiedliwości UE w sprawie zamówień;

— główny instrument otwarcia zamówień międzynarodowych, tj. plurilateralne Porozumienie WTO w sprawie zamówień publicznych (GPA), obecnie w trakcie przeglądu; zamówienia publiczne zostały natomiast wyłączone z podstawowych zasad dotyczących dostępu do rynku zawartych w Układzie ogólnym WTO w sprawie handlu usługami (GATS), z wyjątkiem mandatu do prowadzenia wielostronnych negocjacji w sprawie zamówień na usługi, w przypadku których Unia odgrywa przewodnią rolę, jeżeli chodzi o zaangażowanie w kwestie dostępu do rynku i zakazu dyskryminacji w obszarze zamówień na usługi, za sprawą wspólnych przepisów proceduralnych w zakresie zakupów;

— klauzule dotyczące zamówień zawarte w umowach o wolnym handlu, układach o stowarzyszeniu, umowach o partnerstwie i współpracy, układach o stabilizacji i stowarzyszeniu, umowach o partnerstwie gospodarczym, umowach przejściowych dotyczących handlu i kwestii związanych z handlem oraz w umowach o współpracy handlowej i gospodarczej;

(10) Ocena zamówień publicznych w Turcji z 2009 r. – SIGMA (instrument wsparcia na rzecz poprawy sprawowania rządów i zarządzania), wspólna inicjatywa OECD i UE.

(11) SEC(2008) 2193 – dokument służb KE.

— stosowanie prawa wspólnotowego dotyczącego zamówień publicznych i koncesji w odniesieniu do zinstytucjonalizowanych partnerstw publiczno-prywatnych.

4. Uwagi

EKES uważa za istotny atut otwarcie systemów zamówień wszystkich krajów na konkurencję międzynarodową na podstawie Porozumienia w sprawie zamówień publicznych WTO, ponieważ porozumienie to gwarantuje wzajemność i symetrię pod względem regulacyjnym i faktycznym oraz umożliwia przeciwdziałanie stosowanym pomimo szczegółowych umów z krajami wschodzącymi środkom protekcyjnym i praktykom nieuczciwej konkurencji.

4.1 EKES podkreśla, że zgodnie z informacjami przedstawionymi niedawno przez Komisję, „do 2015 r. 90 % wzrostu na świecie wytwarzane będzie poza Europą, z czego trzecia część przypadać będzie na Chiny”⁽¹²⁾.

4.2 EKES podziela założenie, zgodnie z którym aby rozwinąć przewagę konkurencyjną, UE musi zapewnić skuteczniejszą i bardziej strategiczną ochronę swoich interesów poprzez zwiększenie własnej wiarygodności na arenie międzynarodowej, a także wspieranie trwałości i rozwoju europejskiego modelu gospodarczego i społecznego. Aby zyskać większą wiarygodność, UE musi zwiększyć swoją siłę przetargową w celu poprawy dostępu do rynków państw trzecich, biorąc pod uwagę to, że Unia otwierała ponad 80 % własnych rynków zamówień publicznych, podczas gdy pozostałe duże gospodarki rozwinięte otworzyły tylko 20 % swoich⁽¹³⁾.

4.3 W kontekście zamówień publicznych EKES uważa, że obecne wspólnotowe ramy regulacyjne są zasadniczo właściwe oraz wystarczają do tego, aby zapewnić regulację rynku europejskiego odnośnie do kwestii gospodarczych, społecznych i środowiskowych. Niestety niektóre państwa członkowskie nie wykorzystują w pełni możliwości wynikających z takich ram regulacyjnych, aby zapewnić uczciwą konkurencję, ryzykując otwarcie swoich rynków – bez zagwarantowania zasady wzajemności – na przedsiębiorstwa publiczne państw trzecich, które nie przestrzegają podstawowych zasad w dziedzinie zamówień międzynarodowych. Zasady te muszą zaś być przestrzegane rygorystycznie, podobnie jak podstawowe zasady traktatów i Karty praw podstawowych.

4.4 EKES uważa, że współpraca publiczno-publiczna nie powinna prowadzić do tworzenia równoległych rynków, które nie stosują się do zasad w dziedzinie zamówień publicznych i wykluczają prywatne podmioty gospodarcze.

4.5 UE została pomyślana jako otwarta gospodarka sprzyjająca wolnemu handlowi, zapewniająca pewny z punktu widzenia prawa oraz niedyskryminacyjny dostęp do znacznej

liczby zamówień. Należy przy tym zagwarantować poufność i przejrzystość w celu propagowania innowacji i zrównoważonych zamówień publicznych, które:

— dają pierwszeństwo ofercie najbardziej korzystnej pod względem ekonomicznym przed ofertą najtańszą;

— uwzględniają cały cykl życia inwestycji.

4.6 Zdaniem EKES-u wszyscy wykonawcy muszą podlegać takim samym warunkom konkurencji rynkowej. W tej sprawie EKES wyraża wątpliwości odnośnie do warunków uczestnictwa tzw. przedsiębiorstw państwowych z państw trzecich, przede wszystkim jeżeli chodzi o pomoc państwa zabronioną zarówno w formie bezpośredniej, jak i pośredniej, metody obliczania cen oraz ostrożnościowe uwzględnianie kosztów i ryzyka. Rynek europejski gwarantuje dostęp do zamówień bez zagwarantowania odpowiedniej ochrony przed nieuczciwą konkurencją i ponosi duże ryzyko związane z możliwym dumpingiem socjalnym i ekologicznym oraz nieprzestrzeganiem zbioru norm etycznych traktatów i Karty praw podstawowych ze strony „przedsiębiorstw” państwowych.

4.7 Zdaniem EKES-u należy:

4.7.1 w trakcie negocjacji międzynarodowych oraz negocjacji z państwami trzecimi położyć nacisk na to, że wartości, prawa i podstawowe zasady Unii, ustanowione w unijnym prawie pierwotnym w oparciu o traktaty i Kartę praw podstawowych, muszą być przestrzegane i nie są przedmiotem negocjacji;

4.7.2 przyjąć w obszarze negocjacji międzynarodowych jednolite, silne, spójne i solidarne stanowisko, unikając odrębnych działań poszczególnych krajów, które mogą osłabić wspólną pozycję negocjacyjną, oraz prowadząc benchmarking rzeczywistego otwarcia rynków krajowych zgodnie z warunkami i ograniczeniami przewidzianymi w umowach zawartych na szczeblu europejskim;

4.7.3 podnieść poziom koordynacji służb Komisji, które zajmują się różnymi aspektami negocjacji handlowych, przemysłowych i dotyczących współpracy, zgodnie z przepisami w sprawie zamówień na szczeblu wielostronnym zawartymi w porozumieniu GPA z 1994 r., w umowach o wolnym handlu nowej generacji, w umowach o partnerstwie i współpracy lub w układach o stowarzyszeniu w ramach partnerstwa śródziemnomorskiego, przyjmując podejścia bardziej ukierunkowane na bariery pozataryfowe i wywieranie nacisku na dopuszczenie do zamówień przedsiębiorstw UE;

4.7.4 przekształcić porozumienie GPA z plurilateralnego w wielostronne, przewidując przystąpienie nowych państw i przyjęcie środków przejściowych dotyczących rekompensat, preferencji cenowych, wprowadzania nowych podmiotów lub sektorów oraz nowych progów;

⁽¹²⁾ COM(2010) 612, pkt 1.

⁽¹³⁾ Wspólna deklaracja z dnia 9 lutego 2011 r. wydana przez Francję, Niemcy, Hiszpanię, Portugalię, Włochy i Polskę w sprawie zwiększenia wzajemności między UE i jej partnerami handlowymi.

4.7.5 wyłączyć tymczasowo z zakresu GPA zamówienia finansowane z funduszy europejskich w odniesieniu do przedsiębiorstw z państw, które utrzymują krajowe środki ochrony, co jest rozwiązaniem, które EKES przedstawił już w kilku poprzednich opiniach⁽¹⁴⁾;

4.7.6 zastosować w szczegółowy sposób zasady wzajemności i proporcjonalności w odniesieniu do niektórych sektorów, w części zawierającej ogólne uwagi i odstępstwa od postanowień art. III załącznika I WE do GPA;

4.7.7 nałożyć na przedsiębiorstwa z państw trzecich takie same warunki jak te, jakim podlegają przedsiębiorstwa europejskie w ramach ich rynków; UE nie może kontynuować negocjacji opartych na wzajemności formalnej zamiast na rzeczywistej wzajemności gospodarczej; należy przewidzieć klauzulę ochronną zawierającą porozumienie w przypadku braku równowagi;

4.7.8 rozważyć w przypadku ważnych partnerów handlowych, którzy korzystają z ogólnej otwartości UE, nie zapewniając równoważnych korzyści, wprowadzenie specjalnych ograniczeń dostępu do sektorów zamówień UE, aby skłonić ich do zapewnienia takiego samego otwarcia ich rynku;

4.7.9 przyjąć jak najszybciej inicjatywę dotyczącą warunków „dostępu przedsiębiorstw pochodzących z państw trzecich do europejskich zamówień publicznych” (MASP) łącznie z jasnymi, przejrzystymi i sprawdzonymi mechanizmami wzajemnego otwarcia rynków zamówień publicznych, a także zapewnić symetryczny dostęp do zamówień publicznych rozwiniętych gospodarek i dużych gospodarek wschodzących w sektorach przedstawionych w dyrektywie 2004/17/WE⁽¹⁵⁾ i programie prac na rok 2011⁽¹⁶⁾;

4.7.10 zacieśnić współpracę techniczną między przedstawicielami państw członkowskich i Komisji w zakresie dostępu do rynków oraz zwiększyć częstotliwość konsultacji z przedstawicielami przemysłu;

4.7.11 ustanowić ścisłe kontrole (oraz środki zapewniające ich rzeczywiste wdrażanie) istnienia bezpośredniej lub pośredniej pomocy państwa – uważanej w UE za zabronioną – przede wszystkim w odniesieniu do przetargów wspólnotowych, które są finansowane ze środków wspólnotowych, ze środków EBI i z funduszy strukturalnych, bądź w odniesieniu do sieci europejskich, z pełnym poszanowaniem gwarancji w zakresie wspólnotowych norm społecznych i ochrony środowiska;

4.7.12 udoskonalić bazę danych Komisji dotyczącą dostępu do rynków, tak aby dysponować wiarygodnymi i łatwo dostępnymi informacjami na temat ogłoszeń o zamówieniach, formalności i specyfikacji technicznych, które w rzeczywistości uniemożliwiają uczestnictwo państw trzecich, wraz z podstawowymi danymi statystycznymi i wskaźnikami oddziaływania czynników zakłócających konkurencję;

4.7.13 ugruntować podejście oparte na zapobieganiu i systemie „wczesnego ostrzegania” w odniesieniu do projektów i/lub przyjmowania przez państwa trzecie restrykcyjnych przepisów w dziedzinie zamówień, aby umożliwić określenie i zgłoszenie partnerom międzynarodowym możliwych barier już na wczesnym etapie oraz zarządzenie takim barierom u źródła za sprawą systematycznego stosowania procedury powiadamiania w ramach Porozumienia w sprawie barier technicznych w handlu;

4.7.14 wprowadzić na szczeblu UE środki na rzecz MŚP, aby zapewnić wykorzystywanie przez instytucje zamawiające potencjału gospodarczego i innowacyjnego MŚP na rynku wewnętrznym i międzynarodowym;

4.7.15 zapewnić szkolenia, kampanie informacyjne i wsparcie przeznaczone dla przedsiębiorstw uczestniczących w przetargach międzynarodowych i w przetargach na rynkach państw trzecich, a zwłaszcza dla ich kadr kierowniczych, uznając, że ochrona handlu, dostęp do rynków i informacja stanowią kluczowe problemy związane z wielkością tych przedsiębiorstw;

4.7.16 przewidzieć zmianę art. 55 ust. 3 dyrektywy 2004/18/WE i art. 57 ust. 3 dyrektywy 2004/17/WE, które dotyczą rażąco tanich ofert, w taki sposób, aby uniemożliwić przyjmowanie ofert przedsiębiorstw państwowych, które nie wykażą, że składana przez nie oferta wyklucza bezpośrednią lub pośrednią pomoc państwa, zabronioną w przepisach wspólnotowych; odpowiedni przykład „testu na istnienie pomocy państwa” znajduje się w załączniku 4 amerykańskiej organizacji Millennium Challenge Corporation;

4.7.17 dodać – jako kryterium obowiązkowego wykluczenia z udziału w zamówieniu – do art. 45⁽¹⁷⁾ dyrektywy 2004/18/WE oraz do art. 54⁽¹⁸⁾ dyrektywy 2004/17/WE naruszenie praw własności intelektualnej w odniesieniu do wykorzystywania patentów i danych technicznych uzyskanych nielegalnie;

4.7.18 dopilnować, aby przyszłe europejskie instrumenty prawne dotyczące swobodnego przepływu pracowników z państw trzecich nie stanowiły zachęty dla przedsiębiorstw państwowych z tych krajów, korzystających z zabronionej pomocy państwa;

4.7.19 zapewnić sprawną i szczegółową publikację w scentralizowanej bazie danych UE restrykcyjnych przepisów i praktyk w zakresie zamówień publicznych, które uniemożliwiają przedsiębiorstwom UE skuteczne uczestniczenie w przetargach w państwach trzecich, takich jak: akty prawne obejmujące klauzule „kupuj lokalne”, coraz wyższy poziom „lokalnej zawartości”, „pakiety środków stymulujących” na rzecz lokalnych innowacyjnych technologii bądź krajowe plany naprawy gospodarczej, które dają pierwszeństwo podmiotom lokalnym i dyskryminują przedsiębiorstwa z innych krajów;

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u w sprawie międzynarodowych zamówień publicznych (Dz.U. C 224 z 30.08.2008, s. 32).

⁽¹⁵⁾ COM(2009) 592.

⁽¹⁶⁾ COM(2010) 612 i COM(2010) 623 część II, s. 36.

⁽¹⁷⁾ Art. 45 „Podmiotowa sytuacja kandydata lub oferenta”.

⁽¹⁸⁾ Art. 54 „Kryteria kwalifikacji podmiotowej”.

4.7.20 zwiększyć w jeszcze większym stopniu spójność i komplementarność polityki wewnętrznej i polityki zagranicznej UE, realizując zalecenie Rady Europejskiej z września 2010 r. dotyczące konieczności „dokonania przeglądu zależności między polityką przemysłową a polityką konkurencyjności w świetle globalizacji oraz (...) promowania równych szans dla wszystkich” ⁽¹⁹⁾.

Bruksela, 4 maja 2011 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Staffan NILSSON

⁽¹⁹⁾ Zob.: Rada ds. Konkurencyjności, Konkluzje w sprawie zintegrowanej polityki przemysłowej w erze globalizacji, 10 grudnia 2010 r., s. 15.