

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w związku z obecnym kryzysem azylowym

(COM(2015) 454 final)

(2016/C 264/08)

Sprawozdawca: Erik SVENSSON

Dnia 14 października 2015 r. Komisja, działając na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zasad udzielania zamówień publicznych w związku z obecnym kryzysem azylowym

(COM(2015) 454 final).

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię w dniu 13 kwietnia 2016 r.

Na 516. sesji plenarnej w dniach 27–28 kwietnia 2016 r. Komitet stosunkiem głosów 220 do 1 (9 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

1. Wnioski i zalecenia

1.1. W sytuacji, w której instytucje zamawiające znajdują się pod bardzo dużą presją podczas rozwiązywania pilnych problemów związanych z kryzysem uchodźczym i azylowym, EKES z uwagą przyjmuje do wiadomości wyjaśniający komunikat Komisji, który nie obejmuje żadnych zmian.

1.2. EKES ma nadzieję, że zarówno obowiązująca, jak i nowa dyrektywa dzięki możliwości znacznego skrócenia terminów składania ofert i bezpośredniego udzielania zamówień publicznych mogą pozostawić wystarczającą swobodę umożliwiającą szybsze rozstrzygnięcie przetargów.

1.3. EKES podkreśla jednak, że ważne jest, aby

- zagwarantować duży stopień przejrzystości i szczegółową dokumentację postępowań,
- zapobiegać nadużywaniu elastyczności przepisów,
- dążyć do rozwiązań ułatwiających potem integrację i dodatkowe wsparcie,
- zamówienia w pilnych przypadkach były udzielane w krótkich terminach.

1.4. Nie sposób przecenić znaczenia sektora pożytku publicznego jako uzupełnienia udzielania zamówień publicznych. Dzięki zaangażowaniu tego sektora liczne kraje mogły wesprzeć znacznie więcej osób i im pomóc, niż byłoby to możliwe w innej sytuacji.

1.5. Nawet jeśli ramy prawne umożliwiają szybsze rozstrzygnięcie przetargów, EKES uważa za konieczne ograniczenie procesów biurokratycznych przedłużających postępowania o udzielenie zamówienia.

1.6. Wobec nowych i narastających zagrożeń instytucje zamawiające muszą rozważyć oddzielne procedury udzielania zamówień publicznych dotyczących rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa i ubezpieczeń.

1.7. EKES przypomina, że w przypadku uchodźców, którzy po przybyciu **nie** chcą składać wniosków o azyl, występują podobne problemy, ponieważ osoby te są również pilnie zdane na pomoc, opiekę zdrowotną i ochronę.

1.8. EKES podkreśla, że w ramach udzielania zamówień publicznych w związku z kryzysem azylowym i uchodźczym powinny być uwzględniane również inne usługi, które przygotowują grunt pod przyszłą integrację i ją ułatwiają.

1.9. EKES apeluje i zaleca, aby Komisja doprecyzowała swój komunikat również pod kątem udzielania zamówień związanych z obecnym kryzysem uchodźczym lub wydała kolejny komunikat w sprawie udzielania zamówień publicznych związanych z kryzysem uchodźczym.

2. Streszczenie dokumentu Komisji

2.1. Unia Europejska stoi obecnie w obliczu szeregu wyzwań w związku z nagłym i drastycznym wzrostem napływu osób ubiegających się o azyl. Państwa członkowskie muszą przede wszystkim szybko i należycie zaspokoić najpilniejsze potrzeby tych osób (zakwaterowanie, zaopatrzenie i usługi). Europejskie przepisy dotyczące zamówień publicznych dostarczają wszystkich niezbędnych narzędzi do zaspokojenia tych potrzeb na mocy przepisów obowiązującej dyrektywy 2004/18/WE⁽¹⁾ (zwanej dalej „dyrektywą”), a także na podstawie najnowszej dyrektywy 2014/24/UE⁽²⁾ w sprawie zamówień publicznych.

2.2. Komunikat nie tworzy żadnych nowych uregulowań prawnych. Obejmuje on interpretację przez Komisję przepisów dotyczących: (i) zamówień na infrastrukturę (zakwaterowanie), która może być zapewniona poprzez najem istniejących budynków, które nie wymagają znacznych adaptacji (tj. robót budowlanych), albo poprzez remont istniejących budynków bądź budowę od podstaw, z zastosowaniem progu wynoszącego 5 186 000 EUR; (ii) zamówień na dostawy, takie jak namioty, pojemniki, ubrania, koce, łóżka, żywność itp., z zastosowaniem progu wynoszącego 135 000 EUR (wcześniej 134 000 EUR) lub 209 000 EUR (wcześniej 207 000 EUR), w zależności od rodzaju instytucji zamawiającej; (iii) zamówień na usługi, takie jak sprzątanie, opieka zdrowotna, usługi gastronomiczne, ochrona, z zastosowaniem takiego samego progu, jak w przypadku zamówień na dostawy. Choć przepisy dyrektywy mają w pełni zastosowanie do wszystkich usług, w przypadku „łagodniejszego reżimu” (dotyczącego usług społecznych i innych szczególnych usług) mają zastosowanie specjalne przepisy dotyczące udzielania zamówień. W odniesieniu do takich usług został ustanowiony próg w wysokości 750 000 EUR.

2.3. Zamówienia objęte zakresem dyrektywy mogą być udzielane w drodze procedury **otwartej** lub procedury **ograniczonej**. Minimalny termin składania ofert w procedurze otwartej wynosi 52 dni, ale może zostać skrócony do 40 dni dzięki zastosowaniu środków elektronicznych. W procedurze ograniczonej ogólne terminy to: 37 dni na złożenie wniosku o dopuszczenie do udziału w postępowaniu oraz dodatkowe 40 dni na złożenie oferty po zakwalifikowaniu przez instytucję zamawiającą podmiotów dopuszczonych do składania ofert.

Jeśli wymaga tego pilna konieczność, dyrektywa przewiduje znaczne skrócenie terminów: a) „przyspieszoną procedurę ograniczoną”, w której termin składania wniosków o dopuszczenie do udziału w postępowaniu wynosi 15 dni, a termin składania ofert to 10 dni; b) „procedurę negocjacyjną bez publikacji”, umożliwiającą udzielanie zamówień na potrzeby osób ubiegających się o azyl w najbardziej pilnych przypadkach.

2.4. Instytucje zamawiające będą musiały w każdym przypadku indywidualnie ocenić, które procedury wybierają na potrzeby udzielenia zamówień mających na celu realizację pilnych potrzeb osób ubiegających się o azyl (zakwaterowanie, zaopatrzenie lub usługi).

3. Uwagi ogólne

3.1. EKES z uwagą przyjmuje do wiadomości komunikat Komisji i popiera ogólne stanowisko Komisji, że państwa członkowskie muszą być w stanie zaspokajać najpilniejsze potrzeby osób ubiegających się o azyl.

3.1.1. EKES odnotowuje, że komunikat ten nie wnosi żadnych zmian, lecz zawiera konstruktywne doprecyzowania i wyjaśnienia.

⁽¹⁾ Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi, Dz.U. L 134 z 30.4.2004, s. 114; opinia EKES-u: Dz.U. C 193 z 10.7.2001, s. 7.

⁽²⁾ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE, Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65; opinia EKES-u: Dz.U. C 191 z 29.6.2012, s. 84.

3.2. EKES uważa za bardzo korzystne i właściwe, że Komisja wypowiada się właśnie teraz w sprawie zakresu stosowania obowiązujących przepisów, gdyż liczne kraje – choć w różnym stopniu – przyjęły więcej osób ubiegających się o azyl niż kiedykolwiek wcześniej, a instytucje zamawiające (krajowe i regionalne) znajdują się pod dużą presją.

3.3. EKES podziela zdanie wyrażone przez Komisję w komunikacie, że przepisy obowiązującej dyrektywy 2004/18/WE i nowej dyrektywy 2014/24/UE, która musi zostać przetransponowana do prawa krajowego najpóźniej do 18 kwietnia tego roku, zasadniczo są już wystarczające, aby sprostać rosnącym liczbom i większej presji czasu, wynikającym z aktualnej sytuacji związanej z uchodźcami.

3.3.1. Bardzo istotne jest, by przepisy dotyczące zamówień publicznych nie były utrudnieniem w rozwiązywaniu powstałej sytuacji i w zagwarantowaniu ochrony przewidzianej w prawie do azylu. Ryzyko takie istnieje przede wszystkim w dziedzinie zakwaterowania, opieki zdrowotnej, bezpieczeństwa i zaopatrzenia w żywność.

3.3.2. EKES ma nadzieję, że nowa dyrektywa, a wraz z nią również nowe przepisy krajowe, dzięki możliwości znacznego skrócenia terminów składania ofert, mogą pozostawić wystarczającą swobodę umożliwiającą szybsze rozstrzygnięcie przetargów.

3.3.3. Ponadto w najpilniejszych przypadkach istnieje możliwość bezpośredniego udzielenia zamówienia przez instytucję zamawiającą, również z przekroczeniem progów.

3.4. EKES uważa jednak za niezmiernie istotne, by w przypadku szybszej procedury lub bezpośredniego udzielenia zamówień zagwarantować duży stopień przejrzystości i wyczerpującą dokumentację postępowań o udzielenie zamówienia.

3.4.1. Aby prawo o zamówieniach publicznych było nadal popierane zarówno przez przedsiębiorstwa, jak i związki zawodowe oraz pozostałą część społeczeństwa obywatelskiego, ma kluczowe znaczenie, aby żadna ze stron – ani władze, ani dostawcy – nie wykorzystywała elastyczności tego aktu prawnego w niewłaściwy sposób. Z tego względu bardzo ważne jest ułatwienie ewentualnych kontroli już w trakcie postępowania. W celu zagwarantowania prawidłowej realizacji można by rozważyć procedurę oceny ex post.

3.4.2. Warto podkreślić, że nawet w pilnych przypadkach powinno się poszukiwać rozwiązań ułatwiających potem integrację i dalsze wsparcie. Dotyczy to szczególnie grup szczególnie wrażliwych, takich jak osoby nieletnie pozbawione opieki, kobiety ciężarne i osoby niepełnosprawne.

3.5. W sytuacjach kryzysowych, jakie obecnie przeżywamy w niektórych krajach UE w związku z aktualnym kryzysem uchodźczym, istnieje stale pewne ryzyko, że zarówno instytucje zamawiające, jak i dostawcy będą szukać „drogi na skróty”.

3.6. Ważne jest, aby zamówienia udzielane w pilnych przypadkach (w ramach *przyspieszonej procedury ograniczonej* lub *procedury negocjacyjnej bez publikacji*) ograniczać do krótkiego okresu, aby móc możliwie szybko powrócić do zwykłego trybu.

4. Uwagi szczegółowe

4.1. Należy podkreślić, że sektor pożytku publicznego może wnieść ogromny wkład jako uzupełnienie względem instytucji zamawiających. Ma to decydujące znaczenie w krajach, które przyjęły najwięcej osób ubiegających się o azyl (np. Niemcy i Szwecja). Bez włączenia sektora pożytku publicznego nie moglibyśmy sprostać tej sytuacji w takim wymiarze.

4.1.1. Obecnie możliwość bezpośredniego udzielenia zamówień mają również te podmioty, które w innych okolicznościach prawie nie dochodzą do głosu przy udzielaniu zamówień publicznych (np. organizacje pożytku publicznego).

4.2. Choć ramy prawne oferują możliwość szybkiego rozstrzygnięcia przetargów, instytucje zamawiające potrzebują na to często (zdecydowanie) zbyt wiele czasu. Procesy biurokratyczne mogą prowadzić do przedłużania się postępowań o udzielenie zamówienia.

4.3. Być może rozsądne byłoby przedstawienie konkretnego przykładu z państwa UE, które (obok Niemiec) przyjęło proporcjonalnie do swojej wielkości najwięcej osób ubiegających się o azyl, przede wszystkim z Syrii.

4.3.1. Szwedzki rząd w listopadzie 2015 r. sprawdził, czy dla sprostania ekstremalnej sytuacji azylowej nie należałoby zmienić ustawy.

4.3.2. Na podstawie odpowiedzi szwedzkich instytucji zamawiających w przepisach dotyczących udzielania zamówień publicznych umożliwiono zarówno szybką reakcję w pilnych przypadkach, jak i ochronę interesu publicznego i roztrofną równowagę interesów.

4.4. Aby instytucje zamawiające w swojej pracy zapewniały zarówno dobrą jakość, jak i mogły reagować z wymaganą szybkością, powinny one, zdaniem EKES-u, przed wystąpieniem sytuacji kryzysowej przeprowadzać badanie rynku, aby móc zidentyfikować wchodzących w grę i dostępnych dostawców oraz oszacować oczekiwane koszty.

4.5. Zdaniem EKES-u jest niezmiernie ważne, aby instytucja zamawiająca nie opóźniała zawierania umów, lecz prowadziła postępowanie w koniecznym w danych okolicznościach tempie.

4.6. Doświadczenie pokazuje, że koszty bezpieczeństwa i ubezpieczeń wynikających z zagrożeń i niedawnych wydarzeń znacząco wzrosły (nawet trzykrotnie).

4.7. Aby niwelować niepewność w obszarze zamówień publicznych i zwiększyć dostępność możliwych rozwiązań, instytucje zamawiające muszą rozważyć odrębne procedury udzielania zamówień publicznych dotyczących rozwiązań w zakresie bezpieczeństwa i ubezpieczeń.

5. Uwagi do kwestii niebędących przedmiotem komunikatu Komisji

5.1. EKES wskazuje, że w odniesieniu do uchodźców, którzy **nie** chcą ubiegać się o azyl, uwidaczniają się podobne problemy. Również w tych przypadkach pilnie muszą zostać zagwarantowane środki z zakresu pomocy, opieki zdrowotnej i ochrony, a także muszą zostać zaspokojone najbardziej podstawowe ludzkie potrzeby.

5.2. Zdaniem EKES-u w ramach zamówień publicznych w obszarach zakwaterowania, opieki zdrowotnej i usług dla osób ubiegających się o azyl i pozostałych uchodźców muszą zostać uwzględnione również usługi przygotowujące do życia codziennego i ewentualnej przyszłej integracji oraz zapewniające ułatwienia w tym zakresie. Do takich pilnych usług należą kursy językowe i najlepiej również środki z zakresu szkolenia zawodowego.

5.2.1. Istnieją już konkretne przykłady udzielania zamówień dotyczących kursów językowych, nauki jazdy i innych ważnych czynności, zapewnianych przez sektor pożytku publicznego, kościoły lub stowarzyszenia.

5.3. W niezamożnych krajach, w których istnieje ryzyko, że władze nie będą mogły opłacić zleconych usług, ma duże znaczenie, aby płatność została faktycznie uiszczona.

5.4. Wreszcie EKES jest zdania, że Komisja musi doprecyzować swój komunikat w odniesieniu do szerszego kontekstu, **albo** skupiając się również na zamówieniach publicznych w odniesieniu do zarówno do problematyki azylowej, jak i uchodźczej, **albo** wydając kolejny komunikat w sprawie udzielania zamówień publicznych w odpowiedzi na kryzys uchodźczy.

Bruksela, dnia 27 kwietnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS