

OLGIERD LISSOWSKI
Poznań

EFEKTYWNOŚĆ SYSTEMU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W UNII EUROPEJSKIEJ

RACJONALNOŚĆ EKONOMICZNA A CELE SPOŁECZNO-POLITYCZNE

Można wyróżnić trzy podstawowe płaszczyzny dyskusji na temat efektywności systemów zamówień publicznych, toczących się w ostatnich latach w UE: 1) płaszczyzna celów systemu, 2) płaszczyzna instrumentów realizacyjnych, 3) płaszczyzna egzekwowania przepisów. Głównym przedmiotem zainteresowania i dyskusji stały się Dyrektywy UE w sprawie zamówień publicznych¹, ich wpływ na regulacje i praktykę krajów członkowskich, problemy z ich wdrażaniem i przestrzeganiem, tworzenie jednolitego europejskiego rynku zamówień publicznych, wprowadzanie elektroniki do systemu zamówień, jawność, standaryzacja itp. Rynek zamówień publicznych w Unii Europejskiej szacuje się na około 720 mld *ECU* obrotu rocznie, tj. około 2000 *ECU* na jednego obywatela Wspólnoty oraz około 11% produktu narodowego brutto. Zielona Księga określa główne cele polityki UE w dziedzinie zamówień publicznych jako: „stworzenie warunków konkurencji niezbędnej dla niedyskryminacyjnego udzielania zamówień, racjonalna alokacja pieniędzy publicznych poprzez wybór najlepszych składanych ofert, dostęp dostawców do rzeczywiście jednolitego rynku stwarzającego znaczące możliwości biznesowe, wzmocnienie

¹ Obecnie najważniejszą częścią regulacji UE w sprawie zamówień publicznych są trzy dyrektywy z 14 czerwca 1993r.: 93/36/EEC w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na dostawy [O.J. Nr L 199/1]; 93/37/EEC w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane [O.J. Nr L 199/54]; 93/38/EEC w sprawie koordynacji udzielania zamówień przez zamawiających w sektorach zaopatrzenia w wodę, energetycznym, komunikacji i łączności [O.J. Nr L 199/84], a także: 92/50/EEC w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na usługi, z 18 czerwca 1992 [O.J. Nr L 209/1, zm. uchwałą z 1 stycznia 1995, O.J. Nr L 1/175], 89/665/EEC w sprawie koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych w zakresie procedur odwoławczych w ramach udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane, z 21 grudnia 1989 [O.J. Nr L 395/33], 92/13/EEC w sprawie koordynacji przepisów prawnych i administracyjnych odnośnie do stosowania przepisów Wspólnoty w zakresie udzielania zamówień publicznych w sektorach zaopatrzenia w wodę, energetycznym, komunikacji i łączności, z 25 lutego 1992 [O.J. Nr L 76/14, zm. uchwałą z 1 stycznia 1995, O.J. Nr L 1/175].

konkurencji między europejskimi przedsiębiorstwami”². Komisja Europejska począwszy od 1985 r. zaczęła prowadzić politykę odrzucającą możliwość instrumentalnego traktowania zamówień publicznych dla realizacji ubocznych celów społecznych. Natomiast rządy krajów członkowskich w różnym zakresie używały zamówień publicznych jako instrumentu polityki ekonomicznej w interwencjonistycznym, keynesjańskim sensie. Za pomocą zamówień publicznych realizowane były takie cele jak: kreowanie popytu w celu stymulowania aktywności gospodarczej, ochrona krajowego przemysłu przed konkurencją zagraniczną, wspieranie rozwoju i postępu technicznego w czołowych przedsiębiorstwach krajowych (tzw. krajowych *championów*, zwłaszcza w sektorach zdominowanych przez zamówienia publiczne, takich jak: telekomunikacja, przemysł zbrojeniowy, energetyka, transport), redukcja dysproporcji regionalnych, cele socjalne (tworzenie miejsc pracy, wspieranie grup społecznie i ekonomicznie słabych, mniejszości etnicznych, sankcjonowanie przedsiębiorstw nie przestrzegających minimów w zakresie warunków pracy itp.)³. Po 1990 r. Komisja jednoznacznie kwestionuje legalność brania pod uwagę tych względów w zamówieniach objętych dyrektywami. Jak stwierdzono w Zielonej Księdze:

„dyrektywy nie pozwalają obecnie na branie pod uwagę względów społecznych ani przy sprawdzaniu przydatności kandydatów lub oferentów na podstawie kryteriów selekcyjnych odnoszących się do ich zdolności, ani przy udzielaniu zamówienia na podstawie kryteriów wyboru ofert, które muszą odnosić się do żądanych parametrów ekonomicznych (...) Trzeba jednak dodać, że w przeciwieństwie do tego, poniżej progów zastosowania dyrektyw, zamawiający mogą włączyć preferencje społeczne do kryteriów wyboru ofert, pod warunkiem, że są nimi objęte bez dyskryminacji wszystkie podmioty z krajów Wspólnoty o tej samej charakterystyce”⁴.

Komisja Ekonomiczna i Społeczna ds. Zamówień Publicznych wyraziła opinię, że „ignorowanie społecznego wymiaru otwarcia zamówień publicznych jest niemożliwe. Otwarcie zamówień publicznych nie powinno oznaczać redukcji poziomu protekcji społecznej wewnątrz państw członkowskich”⁵. Należy także zauważyć, że uwzględnianie celów społeczno-politycznych nie zawsze musi być równoznaczne z uprawianiem protekcji socjalnej kosztem racjonalności ekonomicznej. Realizacja celów w zakresie ochrony środowiska naturalnego może być integralnym elementem ekonomicznej kalkulacji najbardziej korzystnej oferty, uwzględnianym w ramach kryteriów jakościowych⁶. Celem polityki Komisji

² European Commission Green Paper, *Public Procurement in the European Union: Exploring the Way Forward*. Communication adopted by the Commission on November 27, 1996 on the proposal of Mr. Monti. Release 98-1, Issued July 1998, s. 1.

³ J.F. Martin, *The EC Public Procurement Rules. A Critical Analysis*. Clarendon Press, Oxford 1996, s. 46-48, 56, 57.

⁴ European Commission Green Paper, *op. cit.*, s. 52.

⁵ B. Clarc, *Opinion of the Economic and Social Committee on Public Procurement*. „Public Procurement Law Review” No 1, 1997. Opinię przyjęto 29 maja 1996 [1996/C 212/03].

⁶ T. Westphal, *Greening Procurement: An Attempt to Reduce Uncertainty*. „Public Procurement Law Review” No 1, 1999.

Europejskiej w dziedzinie zamówień publicznych jest zapewnienie skutecznej konkurencji poprzez większą przejrzystość procedur, ograniczenie dyskrecjonalnej swobody podmiotów udzielających zamówień oraz zagwarantowanie stosowania przez nie czysto komercyjnych kryteriów udzielania zamówień. Polityka ta wynika z dążenia do realizacji jednolitego rynku europejskiego co jest głównym celem Unii Europejskiej na obecnym etapie. Zamówieniom publicznym ma przyświecać hasło rynkowej racjonalności transakcyjnej (*buy efficient*), co ma przyczynić się do redukcji wydatków publicznych i deficytu publicznego, uczciwego i racjonalnego wydawania pieniędzy podatników, a także stymulowania wzrostu gospodarczego poprzez wymuszanie restrukturyzacji i adaptacji przedsiębiorstw do warunków rynkowych.

Taka polityka Komisji Europejskiej – jak stwierdza J.F. Martin – musi napotkać na opór na poziomie krajów członkowskich. Podnoszone są przy tym argumenty krytyczne zarówno natury czysto ekonomicznej, jak i społeczno-politycznej. Od strony ekonomicznej podnosi się, że wzorowana na praktyce firm prywatnych polityka zamówień publicznych może prowadzić do obniżenia jakości usług publicznych, pogorszenia warunków pracy i redukcji zatrudnienia. Prywatne firmy dążą bowiem takim kosztem do maksymalizacji zysków. Ponadto efekt racjonalizacyjny ostrej konkurencji w przetargach może być problematyczny, ponieważ dostawcy i wykonawcy prywatni celowo niedoszacowują swe oferty licząc na dodatkowe negocjacje warunków po wygraniu przetargu. J.F. Martin przedstawia argumentację krytyczną w wymiarze społeczno-politycznym w sposób następujący:

„Kryteria komercyjne jako podstawowe kryterium podejmowania decyzji ekonomicznych są szczególną cechą prywatnych aktorów na rynku. W systemach gospodarki mieszanej władze publiczne podejmują polityczną i socjalną odpowiedzialność wobec swoich obywateli, która obejmuje troskę o panujące w społeczeństwie wartości. To z kolei legitymizuje ich działania polityczne. Ta odpowiedzialność materializuje się w działalności władz publicznych w odmienny sposób w sferze socjalnej i ekonomicznej. Kontrakty publiczne jak każda inna działalność publiczna, nie może być wyalienowana z tych uwarunkowań. Efektywność ekonomiczna nie zawsze stanowi najważniejszą motywację udzielanych zamówień. (...) Co legitymizuje kompetencję Komisji i Trybunału Sprawiedliwości do nałożenia tak bezkompromisowego komercyjnego podejścia.(...) Państwa członkowskie stają wobec pozbawienia ich instrumentu polityki ekonomicznej i zobowiązania do przestrzegania ściśle konkurencyjnych kryteriów. Początkowe porozumienie lub »etyczny *consensus*« wynikający z procesu decyzyjnego został odrzucony.(...) Władza dyskrecjonalna państw członkowskich w zakresie kontraktów publicznych została osłabiona. Należy liczyć się z tym, że z powodu braku środków substytucyjnych, polityka Komisji napotka na opozycję ze strony podmiotów dokonujących zamówień, jeśli stawką będą narodowe polityki regionalne realizowane poprzez kontrakty publiczne.(...) Formalistyczna wykładnia Traktatu prowadząca do dalszego ograniczenia marginesu władzy dyskrecjonalnej państw członkowskich w wysoce wrażliwych sprawach, z całą pewnością będzie w przyszłości powodować konflikty między poziomem narodowym i ponadnarodowym”⁷.

⁷ J.F. Martin, *op. cit.*, s. 90, 91.

J.F. Martin nawiązuje więc do podnoszonego także w dyskusjach amerykańskich przeciwstawienia efektywności i sprawiedliwości z tym, że wyraźnie lokalizuje ten spór na płaszczyźnie wyboru między dominującymi w Europie opcjami politycznymi: liberalną i socjaldemokratyczną. Istniejącą tu linię podziału Martin w dużym stopniu identyfikuje z interesami politycznymi Komisji Europejskiej i państw członkowskich. Ponadto nakłada się na to relacja dwóch celów Unii Europejskiej – czysto ekonomicznego celu tworzenia jednolitego rynku europejskiego oraz kohezji, opartej w istotnym stopniu na motywacji redystrybucyjnej i alimentacyjnej. J.F. Martin ogólnie opowiada się za kompromisem⁸, z tym, że w obecnej sytuacji musiałoby to oznaczać znaczną korektę podejścia Komisji Europejskiej do realizacji celów społecznych w zamówieniach publicznych lub przynajmniej ograniczenie zakresu zastosowania dyrektyw, umożliwiającego większy wpływ polityki krajów członkowskich na cele realizowane przez zamówienia publiczne.

BARIERY RACJONALIZACJI EKONOMICZNEJ SYSTEMU ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH

Istotną kwestią jest słaba jak dotąd skuteczność realizacji celów zakładanych przez dyrektywy. Początkowo oceniano, że oszczędności możliwe do osiągnięcia dzięki realizacji dyrektyw sięgną około 22 mld ECU rocznie. Nie ma jednak przekonujących danych, że faktycznie osiągnięto oszczędności w tej skali. Komisja Europejska stwierdziła między innymi, że w wielu sektorach podmioty dokonujące zamówień nie dostrzegają korzyści uzasadniających dodatkowy wysiłek związany z wypełnianiem nałożonych dodatkowych obowiązków. Przynajmniej część przedsiębiorstw zareagowała defensywnie na zaostrzoną konkurencję. Potencjalni oferenci nie kwapią się do składania ofert. Udział importowanych dóbr w zamówieniach publicznych pozostał niewielki: w zakresie bezpośrednich transakcji między krajami członkowskimi wzrósł od 1,4% w 1987 r. do 3% w 1995 r., a w przypadku zakupów dokonywanych u lokalnych importerów lub w przedsiębiorstwach filialnych zagranicznych właścicieli zanotowano wzrost od 4% w 1987 r. do 7% w 1995 r.⁹ W świetle przeprowadzonych przez Eurostat badań regulacji, wprowadzających jednolity rynek europejski, efektywność regulacji dotyczących zamówień publicznych oceniono najniżej¹⁰. Bohan i Redonnet podsumowując rezultaty tych badań zwracają uwagę na następujące ustalenia:

⁸ *Jw.*, s. 2.

⁹ European Commission Green Paper, *op. cit.*, s. 10, 11.

¹⁰ N. Bohan, D. Redonnet, *EU Procurement Legislation: Does the Emperor Have Clothes? An Examination of the New Empirical Evidence*. „Public Procurement Law Review” No 6, 1997.; *Opinion of European Enterprises on the Impact of the Single Market Programme*. „Statistics in Focus” nr 25/1996.

– Regulacje europejskie w zakresie zamówień publicznych są przedmiotem bezpośredniego zainteresowania tylko ograniczonej grupy przedsiębiorstw. Wpływ ten poszerzy się nieco jeśli uwzględnić sieć ich poddostawców.

– Wyniki badań w sektorze budownictwa sugerują, że jakkolwiek tylko mniejszość firm wykazywała zainteresowanie liberalizacją rynku zamówień publicznych, to jednak nastąpił znaczny wzrost konkurencji na tym rynku.

– Podmioty dokonujące zamówień opieszale dostosowują się do nowych wymagań w zakresie jawności postępowania i traktują je raczej jako „dokuczliwość” niż korzystne zmiany.

– Firmy aktywne na rynku zamówień publicznych są bardziej skore do pozytywnej oceny regulacji europejskich. Spora część z nich korzystając z nowych okazji faktycznie uzyskiwała zamówienia i dowiodła, że krajowe rynki zamówień publicznych nie są „twierdzą nie do zdobycia”. Prawdopodobieństwo otrzymania zamówienia jest jednak nadal większe na rynkach krajowych.

– Zmiany źródeł zaopatrzenia w zamówieniach publicznych są skromne, nawet w zakresie dostaw, gdzie regulacje europejskie funkcjonują najdłużej.

– Niektóre rynki, charakteryzujące się wysokim udziałem zamówień publicznych w globalnym obrocie, wykazują rosnący poziom zakupów importowych. Także inne wskaźniki integracji rynku, takie jak: skala zróżnicowania cen, wskaźniki koncentracji, dyscyplinująca presja na ceny – sugerują wzrost konkurencji międzynarodowej. Ponieważ podobne zmiany zachodzą także na rynkach prywatnych można wnosić, że podstawowe znaczenie mają tu inne czynniki, m.in. postęp technologiczny lub zmiany regulacji w innych obszarach.

– Szerokie badania 6000 przedsiębiorstw z różnych sektorów produkcji wykazuje, że 37% - 51% postrzega ustawodawstwo wprowadzające jednolity rynek europejski jako skuteczne w zakresie usuwania przeszkód dla handlu wewnątrz Wspólnoty. W usługach wskaźnik ten jest niższy: 15% - 37%.

– Ocena środków przedsięwziętych do realizacji jednolitego rynku europejskiego wypada niejednolicie w firmach różnej wielkości i w odniesieniu do poszczególnych instrumentów. Bardzo niewielka część przedsiębiorstw dostrzegła pozytywny wpływ regulacji europejskich w zakresie zamówień publicznych.

– Pogłębia się wymiana handlowa i inwestycyjna wewnątrz Wspólnoty. W okresie między 1985 a 1995 r. obroty w imporcie wyrobów przemysłowych wzrosły o 6,7%. Wzrost w usługach był niższy i wynosił 3,1%. Inwestycje zagraniczne wzrosły natomiast siedmiokrotnie. Wysokie są też wskaźniki zagranicznych fuzji i przejęć. Ocenia się, że na długą metę utworzenie jednolitego rynku europejskiego spowoduje 20-30% wzrost obrotów wyrobami przemysłowymi.

– Niski poziom zróżnicowania cen (dyspersja cenowa) wewnątrz Wspólnoty obserwowalny jest przede wszystkim w zakresie dóbr konsumpcyjnych. W zakresie usług zróżnicowanie cen obniża się z bardzo wysokiego pułapu. W zakresie maszyn i urządzeń poziom dyspersji cenowej pozostaje stabilny na niskim

poziomie. W sektorach energetycznym i budownictwa poziom dyspersji cenowej jest wysoki i rosnący w badanym przedziale czasu.

– Konkurencja międzynarodowa wpłynęła hamująco na stały wzrost marży cenowej w sektorach wrażliwych na procesy tworzenia jednolitego rynku.

– Są dowody na wzrost wydajności pracy o 14% od czasu rozpoczęcia programu tworzenia jednolitego rynku, w najbardziej wrażliwych sektorach produkcji. W innych sektorach produkcji wydajność pracy spadła. Na podstawie rachunków symulacyjnych szacuje się, że program tworzenia jednolitego rynku europejskiego przyczynił się do stworzenia od 320 tys. do 900 tys. nowych miejsc pracy, wzrostu dochodu narodowego od 1,1% do 1,5% oraz spadku poziomu cen o 1,5%¹¹.

W konkluzji cytowanych wyżej badań Bohan i Redonnet stwierdzają, że efektywność ustawodawstwa europejskiego w zakresie integracji rynku zamówień publicznych jest ograniczona. Zmiany na rynku dostaw można w najlepszym razie uznać za skromne, a dane dotyczące rynków robót budowlanych i usług nie pozwalają jeszcze na definitywne ustalenia. Skutki w zakresie wzrostu intensywności konkurencji na rynku zamówień publicznych oraz restrukturyzacji przemysłu są trudno dostrzegalne. W tych sektorach gospodarki, gdzie następują istotne zmiany restrukturyzacyjne, dzieje się tak za sprawą wielu czynników. Nie można więc tych zmian przypisywać wyłącznie, czy nawet głównie regulacjom w zakresie zamówień publicznych. Na podstawie dotychczasowych rezultatów regulacji europejskich w zakresie zamówień publicznych można odnieść wrażenie, że „góra urodziła mysz.” Różnice między oczekiwaniami a faktycznymi rezultatami są w dużej mierze wynikiem ramowych warunków funkcjonowania zamówień publicznych. Ramy regulacyjne, zwłaszcza w zakresie egzekwowania prawa i ścigania jego naruszeń mogą być ulepszone. Obok tego istotne znaczenie mają także strukturalne cechy rynków zamówień publicznych. Obecnie nie da się ustalić w jakim zakresie słaba integracja europejskiego rynku zamówień publicznych jest wynikiem niedostatków ustawodawczych, a w jakim wynika ze strukturalnych ograniczeń adaptacyjnych rynków zamówień publicznych¹².

Autorzy cytowanego artykułu zauważają, że rynek zamówień publicznych, wbrew przyjętym *implicit*e założeniom¹³ nie funkcjonuje „gładko” i wskazują

¹¹ Jw.

¹² Jw.

¹³ Rekonstrukcja tych założeń przypisuje rynkowi zamówień publicznych następujące cechy:

- nabywcy są w stanie stwierdzić istnienie nowych źródeł dostaw, oferujących korzystniejsze ceny lub warunki jakościowe;
- źródła zaopatrzenia mogą być szybko zmienione, celem wykorzystania pojawiających się różnic cen i warunków jakości;
- dostawcy są skłonni pokryć zapotrzebowanie z innych krajów na takich samych warunkach cenowych na jakich sprzedają towary nabywcom krajowym, tzn. nie mają ani ograniczonych mocy wytwórczych, ani strategicznych powodów do powstrzymywania się od sprzedaży na rynek innego kraju członkowskiego, ani też nie ustalają odmiennych cen dla różnych rynków;

niektóre czynniki ograniczające jego możliwości adaptacyjne. Po stronie popytu jest to między innymi: znaczenie utrzymania długofalowych stosunków z dostawcami, możliwości uzyskania wystarczających informacji na temat potencjalnych dostawców, techniczne bariery dla handlu oraz fragmentacja popytu. Po stronie podaży są to między innymi: koszty pozyskiwania informacji o zagranicznych zamówieniach, różnego typu nieformalne porozumienia, odrębna wycena towarów dla poszczególnych rynków. Stosunki między nabywcami a dostawcami piszą autorzy artykułu nie są ciągle nawiązywane i rozwiązywane od kontraktu do kontraktu. Istnieją liczne powody, dla których nabywcy wiążą się z niewielką grupą dostawców na stosunkowo długie okresy. Jest tak zwłaszcza w przypadku przemysłowych nabywców komponentów, gdzie widoczna jest tendencja do utrzymywania coraz ściślejszych stosunków z pierwotnymi dostawcami dóbr wysokiej jakości. Odzwierciedla to duże ryzyko jakie ponoszą producenci dóbr finalnych, gdyż jakiegokolwiek braki w jakości czy terminowości dostaw komponentów automatycznie rzutują na ich renomę i *standing* handlowy. Jakkolwiek publiczni nabywcy nie stoją w obliczu takich imperatywów handlowych, to jednak z całą pewnością będą starali się zabezpieczyć przed ryzykiem udzielenia zamówienia dostawcy, który potem nie wywiąże się należycie z realizacji kontraktu. Informacje odnośnie do wiarygodności i doświadczenia potencjalnych kontrahentów rządowych należą obecnie do najważniejszych kryteriów selekcyjnych udzielania zamówień. Zdobywanie tych informacji również pociąga za sobą koszty. Ponieważ wiarygodność firm ostatecznie potwierdza się dopiero w trakcie realizacji kontraktów, nieskłonni do ryzyka urzędnicy wołają współpracę ze sprawdzonymi kontrahentami. Kluczowe znaczenie dla regulacji zamówień publicznych ma zatem kwestia, czy w otwartym przetargu można uzyskać wystarczającą informację o potencjalnych kontrahentach. Techniczne bariery poszerzenia bazy dostawców/wykonawców, na które wskazują Bohan i Redonnet, to głównie problem kompatybilności urzędzeń oraz różnego rodzaju procedury atestacji i certyfikacji. Z punktu widzenia oferentów, istotny problem dostępu do zagranicznych zamówień to zgromadzenie odpowiednich informacji. Jest to nie tylko informacja o samych przetargach, ale także konieczność stałego kontaktu i obserwowania zamawiającego, dla poznania różnych uwarunkowań jego decyzji. Ten czynnik ma dużą wartość komercyjną. Rozwiązaniem problemu może być zakładanie zagranicznych filii lub wchodzenie w powiązania konsorcjalne z lokalnymi firmami. Wszystko to pociąga za sobą dodatkowe koszty, które muszą być pokryte ostatecznie wynagrodzeniem za kontrakt. Z tego powodu

- wzajemne oddziaływanie elastycznych i „gładko” funkcjonujących rynków spowoduje międzynarodową penetrację importu i handlu na poziomie obserwowanym w całej gospodarce;
- będzie istniał odpowiedni margines możliwości zmian w modelu prowadzenia handlu, opartym na rosnącej specjalizacji przy wykorzystaniu przewag porównawczych i konkurencyjnych – jw.

sugeruje się na przykład, że w zakresie zamówień na budowę obiektów przemysłowych, ubieganie się o zamówienia zagraniczne nie ma sensu ekonomicznego poniżej wartości kontraktu 15 mln ECU. Inny czynnik, który może blokować integrację rynków zamówień publicznych to nieformalne lub nawet nielegalne porozumienia dostawców o podziale rynków. Są one zwykle trudne do wykrycia i udowodnienia. Autorzy sugerują, że prawdopodobieństwo funkcjonowania tego rodzaju porozumień jest duże w dziedzinach gospodarki, charakteryzujących się dużymi kosztami stałymi i nadwyżkami mocy wytwórczych. W dziedzinach, gdzie panuje „mordercza” konkurencja, jak roboty budowlane czy doradztwo gospodarcze, nie ma sprzyjających warunków zewnętrznych dla ich funkcjonowania. Stosowanie odrębnej wyceny dostaw/usług dla poszczególnych rynków może ograniczyć szanse na uzyskanie obniżki cen poprzez zwiększoną konkurencję ze strony zagranicznych firm. Fragmentacja wielu rynków ułatwia taką praktykę. Jest ona stosowana zwłaszcza w usługach i realizacji obiektów przemysłowych. Zdaniem autorów bardziej prawdopodobna wydaje się w takich sektorach stopniowa konwergencja cen niż ich radykalna obniżka¹⁴.

Ostatecznie Bohan i Redonnet stwierdzają, że w realiach wyżej opisanych nie można było oczekiwać szybkich efektów wdrażania europejskich regulacji w zakresie zamówień publicznych. Ponadto brak pewnych mierników utrudnia dokładniejszą ocenę rezultatów i wnosi element arbitralności do każdej próby sklasyfikowania ustawodawstwa europejskiego jako sukcesu bądź niepowodzenia. Konieczne jest zastanowienie się nad właściwym kryterium efektywności regulacji. Czy ma to być efektywność transakcyjna – „minimalizacja wydatków na dany kontrakt w określonym momencie czasowym”, czy długofalowa – „sukces w zarządzaniu stosunkami zaopatrzenia w dłuższej skali czasowej”. Konieczne jest także ustalenie właściwych proporcji między popieraniem otwartych i niedyskryminujących zamówień a ich efektywnością. Trzeba w każdym razie dostrzec „fundamentalną zmianę” jaką wnosi ustawodawstwo europejskie w sposób funkcjonowania i rozszerzenie skali rynków zamówień publicznych. Stanowi ono obecnie ramę i oś dla wzajemnej interakcji partnerów po stronie i popytu i podaży. Ewolucyjne zmiany ustawodawstwa w kolejnych przybliżeniach będą zmierzały w kierunku otwartego rynku zamówień publicznych Wspólnoty. Wszelkie braki ustawodawstwa będą natomiast podtrzymywać „błędne koło”, w którym zamawiający wykorzystują istniejące luki dla podtrzymania istniejących powiązań z dostawcami, a zewnątrzni dostawcy zniechęcają się do składania ofert, nie wierząc w uczciwość procesu selekcji ofert¹⁵.

Także cytowany wyżej J.F. Martin zwraca uwagę na strukturalne cechy rynku zamówień publicznych, ograniczające skuteczność regulacji europejskich. Jego zdaniem preferowanie przez zamawiające podmioty krajowych firm ma jedynie

¹⁴ Jw.

¹⁵ Jw.

drugorzędne znaczenie. W przypadku firm budowlanych i wznoszących urządzenia użyteczności publicznej, typową cechą ich działalności jest zwiążanie z określonym obszarem, co ma głównie związek z kosztami transportu podstawowych materiałów. Także w przypadku dostaw, poza wyrobami *high-tech* koszty transportu oraz możliwości realizacji dostaw *just-in-time* preferują w sposób naturalny firmy lokalne. Małe i średnie firmy nie będą brały udziału w przetargach międzynarodowych, gdyż nie mają niezbędnych w tym celu cech strukturalnych. Jeśli chodzi o tendencyjne udzielanie zamówień, na szczeblu lokalnym możliwe są preferencje dla firm miejscowych, gdyż polityka taka może przynosić zyski w postaci głosów wyborczych. Na wyższym poziomie motywy tendencyjnych wyborów ofert przez zamawiających mogą być różnej natury, zarówno nielegalne, jak i legalne. Może to być między innymi czynnik stabilności i zaufania do kontrahentów, który jest ważniejszy dla zamawiających niż doraźne korzyści cenowe w poszczególnych transakcjach. W tym wypadku jednakże nie musi mieć istotnego znaczenia z jakiego kraju pochodzi kontrahent, a także w jakim systemie regulacyjnym dokonywane są zamówienia. Martin odwołuje się do tych samych badań empirycznych co Bohan i Redonnet, ale wyciąga ostatecznie inne wnioski. Jego zdaniem efektem regulacji europejskich, nakładających na zamawiających dodatkowe obowiązki tam, gdzie i tak ze względów strukturalnych nie będzie zainteresowania firm międzynarodowych, jest tylko wzrost kosztów biurokratycznych. Polityka i regulacje Unii Europejskiej powinny zamiast tego skoncentrować się na projektach, które ze względu na swe cechy ekonomiczne są przedmiotem konkurencji w skali europejskiej. Główną wytyczną takiej polityki powinno być wymuszanie kooperacji między głównymi firmami europejskimi. Autor ma tu na myśli głównie duże projekty europejskie, takie jak: sieci transeuropejskie czy budowa tunelu pod kanałem La Manche. Martin podkreśla, że takie projekty muszą w większym stopniu opierać się na koordynacji i wspólnych programach niż na jednolitym, wiążącym ustawodawstwie¹⁶.

WDROŻENIE I EGZEKOWANIE DYREKTYW EUROPEJSKICH

Niezależnie od rozmaitych strukturalnych uwarunkowań, skuteczność dyrektyw europejskich w istotnym stopniu zależy od jakości ich wdrożenia do ustawodawstwa krajów członkowskich oraz sposobu funkcjonowania środków prawnych kontroli i zwalczania naruszeń przepisów o zamówieniach publicznych. Naruszenia przepisów o różnym stopniu zawinienia stanowią w Unii Europejskiej poważny problem. Mattera odpowiedzialny w Komisji Europejskiej za zamówienia publiczne wypowiedział się kiedyś na ten temat w następujący sposób:

¹⁶ J.F. Martin, *op. cit.*, s. 128-135, 142, 143.

„Jeśli autor *Boskiej Komedii* mógłby zjawić się tutaj, aby być świadkiem współczesnych wydarzeń i oskarżyć moralność naszego społeczeństwa, zwróciłby niewątpliwie szczególną uwagę na zjawisko kontraktów publicznych i zarezerwowałby specjalne miejsce w dolnych rewirach swojego piekła dla tłumu korumpujących i skorumpowanych, którzy obrócili nasze zamówienia publiczne w instrument rabunku pieniędzy podatników, czy to dla osobistych korzyści, czy też dla napętnienia kieszeni własnych partii”¹⁷.

Zielona Księga przytacza rodzaje najczęściej występujących naruszeń dyrektyw o zamówieniach publicznych, stwierdzonych przez Trybunał Sprawiedliwości. Należą do nich między innymi:

- opóźnienia lub nieprawidłowe wdrożenia dyrektyw do ustawodawstwa krajowego;
- masowe naruszenia zasad jawności i przepisów dotyczących ogłoszeń; niezadowolająca jakość ogłoszeń, brak niektórych wymaganych elementów ogłoszeń; szeroko ignorowany jest obowiązek publikowania ogłoszeń o planowanych w ciągu roku zamówieniach (wymóg ten ma dać czas przedsiębiorstwom na zorganizowanie się), jak i obowiązek publikowania ogłoszeń o udzieleniu zamówienia;
- błędne interpretacje pojęć (np. *contracting authority* – Trybunał orzekł, że pojęcie to należy interpretować funkcjonalnie);
- nadużywanie procedury negocjacyjnej, która w zamyśle autorów dyrektyw pomyślana była tylko jako wyjątek – Trybunał orzekł, że pojęcie to musi być stosowane ściśle, a ciężar dowodu, że zaistniały szczególne okoliczności uzasadniające jej zastosowanie, spoczywa na zamawiającym;
- nadużywanie procedur przyspieszonych i wyznaczanie zbyt krótkich terminów;
- nieprawidłowe stosowanie kryteriów selekcji (przydatności) kandydatów i kryteriów wyboru ofert (np. wprowadzanie kryteriów potencjału technicznego innych niż określone w dyrektywach albo stosowanie niedopuszczalnych klauzul „przydatności”, takich jak pochodzenie przedsiębiorstwa z określonego regionu lub zatrudnienie lokalnej siły roboczej; stosowanie niedopuszczalnych kryteriów wyboru ofert, nie przewidzianych w dyrektywach, zwykle odnoszących się ogólnie do aspektów regionalnych, socjalnych lub środowiska naturalnego; kryteria selekcji kandydatów i kryteria wyboru ofert są niekiedy nieprawidłowo zamiennie traktowane i zdarza się udzielanie zamówień nie na podstawie najkorzystniejszej oferty, ale na zasadzie potencjału finansowego lub doświadczenia kandydata);
- nieprawidłowe ograniczanie zakresu działania dyrektyw poprzez nadużywanie instrumentów takich jak koncesje i nadawanie praw wyłączności, często bez zachowania zasad jawności postępowania i otwartej konkurencji; taka praktyka często ma miejsce przy realizacji projektów infrastrukturalnych oraz nie-

¹⁷ Cytatem tym rozpoczynają przedmowę swojej książki A. Tyrell, B. Bedford (ed), *Public Procurement in Europe. Enforcement and Remedies*. Butterworths, London 1997.

których typów usług, tymczasem ogólne zasady, takie jak: niedyskryminacja, jawność, równość traktowania, wzajemne uznawanie powinny być stosowane we wszystkich sytuacjach, w których dokonuje się zamówień publicznych i zawiera podobne kontrakty, a nie tylko w obszarze bezpośredniego zastosowania dyrektyw;

– nieprzestrzeganie ogólnych zasad określonych w dyrektywach poniżej progów bezpośredniego ich zastosowania;

– zmienianie przyjętych i określonych reguł w trakcie toczących się postępowań (np. dokonywanie istotnych zmian w specyfikacjach istotnych warunków zamówienia, takich jak: lokalizacja planowanych obiektów, zmniejszenie zamówienia, zmiana warunków finansowych);

– prowadzenie negocjacji z uczestnikami przetargów nieograniczonych i ograniczonych¹⁸.

Tyrell i Bedford analizując sposób wdrożenia dyrektyw o środkach prawnych doszli do wniosku, że większość krajów członkowskich zrobiła z nich „sieczkę”, a żaden nie dokonał tego w sposób w pełni prawidłowy. W ocenie autorów Komisja Europejska prowadząc monitoring wdrażania dyrektyw i dochodząc prawidłowości tego procesu staje przed niezwykle trudnym zadaniem. Monitoring Komisji Europejskiej skierowany na praktyczną działalność różnych podmiotów publicznych, udzielających zamówień wykazał 50% wzrostu liczby naruszeń dyrektyw rocznie¹⁹. Kraje członkowskie mają w zakresie sposobu wdrażania dyrektyw Unii Europejskiej dosyć dużą swobodę. Martin zauważa, że w przypadku zamówień publicznych Komisja Europejską dążyła do zapewnienia ich jednolitej i prawidłowej implementacji poprzez dużą szczegółowość dyrektyw, nie pozostawiającą krajom członkowskim dużej swobody manewru. W mniejszym stopniu dotyczy to jednak środków prawnych i fazy administrowania kontraktem. Prawo o zamówieniach publicznych odnosi się zasadniczo do fazy udzielania zamówienia (*contract formation*), podczas gdy kwestie realizacyjne i kwestie środków prawnych stosowanych w przypadku naruszeń prawa (*contract administration* i *enforcement*) pozostają domeną ustawodawstw krajowych. Okazało się, że niezależnie od zastosowanych różnych sposobów wdrożenia dyrektyw w krajach takich jak RFN, Wielka Brytania, Francja, Hiszpania, skuteczność ich jest słaba²⁰.

Komisja Europejska podejmuje różne inicjatywy zmierzające do poprawy skuteczności regulacji europejskich. Przewodnik dotyczący dostępnych środków prawnych ma umożliwić uczestnikom postępowań o udzielenie zamówień publicznych dochodzenie ich praw. Rozważa się wprowadzenie jednolitego systemu sankcji stosowanych w przypadku naruszeń przepisów o zamówieniach

¹⁸ European Commission Green Paper, *op. cit.*, s. 11, 16-18.

¹⁹ A. Tyrell, B. Bedford, *op. cit.*, s. X i XI.

²⁰ J.F. Martin, *op. cit.*, s. 113-119.

publicznych, a także wyspecjalizowanej instancji sądowej do rozpatrywania sporów na tle naruszeń przepisów o zamówieniach publicznych. Jest propozycja atestowania podmiotów zamawiających z punktu widzenia „dobrej praktyki w zakresie zamówień publicznych”, co miałyby przyczynić się do zwiększenia ilości napływających do nich ofert. Zgodnie z mandatem Komisji Europejskiej organizacje normalizacyjne *CEN* i *CENELEC* opracowały europejski standard atestacji, zaakceptowany w czerwcu 1995 r. Liczne inicjatywy mają na celu ułatwienie dostępu przedsiębiorstw (przede wszystkim małym i średnim) do informacji dzięki wykorzystaniu techniki elektronicznego przekazu danych. Na przyszłość celem jest realizacja zakupów publicznych z pomocą zintegrowanych systemów elektronicznych (*electronic tendering*). Wśród inicjatyw tych należy wymienić przede wszystkim udostępnienie bazy danych *TED* (*Tender Electronic Daily*), projekt *SIMAP*. Inne inicjatywy to: wprowadzenie jednolitego słownika zamówień publicznych *CPV* (*Common Procurement Vocabulary*), internetowy przewodnik po zamówieniach publicznych *EUROMAP*, szkolenia dla przedsiębiorców, rozwój statystyki zamówień publicznych, propozycja ponownego uruchomienia Obserwatorium Europejskiego, działającego w ramach Komitetu Doradczego ds. Zamówień Publicznych itp.²¹. W wielu krajach europejskich powstały stowarzyszenia zajmujące się wspieraniem realizacji zasad zamówień publicznych przyjętych w europejskich dyrektywach. Stopniowo rozwija się orzecznictwo sądowe rozstrzygające wątpliwości powstające na tle stosowania dyrektyw. Przewiduje się, że ma ono do odegrania szczególnie istotną rolę w zakresie takich zagadnień jak: (1) bezpośrednie zastosowanie dyrektyw o zamówieniach publicznych w ramach jurysdykcji krajowych; (2) wyjaśnianie zasady równego traktowania wszystkich oferentów; (3) wyjaśnianie dopuszczalności stosowania wyjątków i wyłączeń, zwłaszcza w odniesieniu do zastosowania procedur negocjacyjnych przy zamawianiu robót budowlanych i dostaw; (4) zakaz stosowania nieuczciwych i nieusprawiedliwionych preferencji regionalnych lub lokalnych; (5) zakaz stosowania nieusprawiedliwionych i niewspółmiernych kryteriów socjalnych przy wyborze ofert; (6) obowiązek publikowania ogłoszeń o zamówieniach publicznych²².

REFORMY ZAMÓWIEŃ PUBLICZNYCH W UE I W USA – PODOBIENSTWA I RÓŻNICE

Dyskusja na temat efektywności systemu zamówień publicznych toczy nie tylko w Unii Europejskiej, ale także w Stanach Zjednoczonych i w innych krajach, w tym także w Polsce. Jednakże dyskusje na poziomie Unii Europejskiej i w Stanach Zjednoczonych mają szczególne znaczenie ze względu na wielkość

²¹ European Commission Green Paper, *op. cit.*, s. 23-32. Zob. także: *Die Öffnung der Beschaffungsmärkte*. Kommission der Europäischen Gemeinschaft. Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft, 1993, s. 37.

²² B. Clarc, *op. cit.*

tych rynków, skalę podejmowanych problemów oraz oryginalność proponowanych rozwiązań. W Polsce głównym zagadnieniem jest obecnie dostosowanie do dyrektyw UE w zakresie zamówień publicznych. Tym samym problemy i rozwiązania unijne odnoszą się także do Polski. W odniesieniu do amerykańskich dyskusji i doświadczeń, w tym miejscu, możliwe jest jedynie zasygnalizowanie najważniejszych różnic i podobieństw punktów widzenia. Zostały one przedstawione szerzej w innym miejscu²³. W płaszczyźnie celów systemu można stwierdzić, że zasadnicza opcja reform amerykańskich i europejskich – racjonalizacja ekonomiczna zamówień publicznych, nie jest kwestionowana. Jak się wydaje, na długą metę presja konkurencyjna w ramach coraz bardziej globalizującej się gospodarki nie pozwoli głównym przedstawicielom rynku światowego na odejście od tego rodzaju kryteriów racjonalizacji w sektorze publicznym, niezależnie od zmieniających się konstelacji politycznych. Istnieje natomiast zagadnienie ewentualnych korekt i kompromisów. W Unii Europejskiej, gdzie koncepcje socjaldemokratyczne i interwencjonistyczne wywierają większy wpływ, istotne znaczenie mają postulaty uwzględnienia w zamówieniach publicznych celów pozaekonomicznych lub inaczej mówiąc – dopuszczalności traktowania przez władze zamówień publicznych jako instrumentu polityki społeczno-ekonomicznej. Natomiast w Stanach Zjednoczonych na pierwszy plan wysuwane są postulaty korekt regulacyjnych, umożliwiających maksymalne upodobnienie zamówień publicznych do prywatnych transakcji biznesowych. Są to postulaty bardziej konsekwentnego stosowania liberalnych kryteriów efektywności w zamówieniach publicznych. Trzeba jednakże dodać, że w Stanach Zjednoczonych, w niektórych przynajmniej dziedzinach (np. popieranie małych przedsiębiorstw, mniejszości etnicznych, przedsiębiorstw prowadzonych przez kobiety, preferencje krajowe), zakres prawnych obowiązków realizacji w zamówieniach publicznych tzw. polityk społeczno-ekonomicznych jest większy niż w Europie. Istnieje problem prawidłowego zdefiniowania kryterium efektywności ekonomicznej. Dyskusje europejskie i amerykańskie wykazują ograniczenia przyjętego kryterium racjonalności transakcyjnej. Wysunięto postulaty stosowania kryterium całkowitych, długofalowych korzyści (dla podatników). Nie ma jednakże, jak dotąd, zadowalających propozycji zdefiniowania i operacjonalizacji takiego kryterium. Zamiast tego proponowane rozwiązania idą w kierunku pozostawienia większej swobody zamawiającym w zakresie ewentualnych, uzasadnionych odstępstw od kryteriów racjonalności transakcyjnej. Słabą stroną takiego rozwiązania jest relatywizacja w miarę obiektywnego i prostego kryterium ekonomicznego do różnych *ad hoc* ustalanych interpretacji długofalowych korzyści. Jak dotąd, proponowane interpretacje klauzul całkowitych (globalnych, długofalowych) korzyści (dla podatników, rządu), mieszczą się na ogół w wydłużonych ramach

²³ O. Lissowski *Efektywność systemu zamówień publicznych w Stanach Zjednoczonych*. „Państwo i Prawo” nr 7/2000.

kalkulacyjnych stosunków gospodarczych (serii transakcji) z danym kontrahentem. Faktycznie stosowane interpretacje efektywności ekonomicznej nierzadko jednak przekraczają te ramy. Percepcja racjonalności ekonomicznej w niektórych przypadkach może być nawet bardzo odległa od wyników konkretnych transakcji. Na przykład: zamawiający obdziela „sprawiedliwie” zamówieniami kolejno lokalne firmy, aby utrzymać ich potencjał i konkurencję na lokalnym rynku; przetargi międzynarodowe wygrywają firmy „zasłużone dla rozwoju regionu”; przetargi międzynarodowe muszą też wygrywać firmy z określonych krajów, jeśli nasze firmy mają mieć szansę na wygrywanie przetargów u nich; zamówienia otrzymują firmy stojące na granicy bankructwa, gdyż ich upadek oznaczałby katastrofę dla lokalnego rynku pracy i utratę renomowanej marki; zamówienie otrzymuje firma, która jednoznacznie uzależnia od tego uruchomienie większej inwestycji na danym terenie; porozumienia międzynarodowe o wzajemnym otwarciu rynków zamówień publicznych podpisywane są zwykle po obustronnym oszacowaniu możliwych zysków i strat, i długich targach. Bilanse te muszą na długą metę zgadzać się w praktyce, jeśli porozumienia mają funkcjonować. Muszą więc istnieć mechanizmy przełożenia zobowiązań politycznych na konkretne transakcje. Przykłady takie można mnożyć. Motywy jakie przyświecają decydentom w takich wypadkach nie mogą być włączone do kryteriów rozstrzygania poszczególnych zamówień, choć racjonalności ekonomicznej często trudno im odmówić. Skutki działań decydentów są oceniane przez partnerów gospodarczych, wyborców, społeczeństwo. Decydenci nie mogą tego ignorować, a oferenci, zwłaszcza w dużych przetargach międzynarodowych, doskonale o tym wiedzą. Jak może działać imperatyw szeroko rozumianej racjonalności społeczno-ekonomicznej ilustruje wypowiedź jednego z brytyjskich posłów w czasie parlamentarnej debaty na temat zamówień publicznych. „W moim okręgu wyborczym sprzątanie szpitala zostało zlecone prywatnej firmie w trybie przetargu. Powiem wam jaki był tego rezultat. Na kontrakcie zaoszczędzono 500 godzin miesięcznie. Potem znajdowaliśmy mrówki i karaluchy nawet na oddziale noworodków. Sprzątaczkom obcięto godziny i wynagrodzenia. Odebrano im uprawnienia, chorobowe, urlopy macierzyńskie i mieliśmy strajk przez 18 miesięcy”²⁴. Warto dodać, że w prywatnych transakcjach biznesowych, stawianych za wzór dla zamówień publicznych, udzielanie zamówień ze względów nie mających nic wspólnego z konkretną transakcją nie stanowi rzadkości. Rozstrzyganie prywatnych przetargów jest także nader często odległe od zasad *fair play*. Deregulacja jest często zalecanym sposobem usprawnienia i obniżenia kosztów administracyjnych zamówień publicznych. Ma ona swój aspekt ilościowy – mniejsza intensywność regulacji i jakościowy – zmiana podejścia w kierunku zastępowania obowiązujących przepisów proceduralnych ogólnymi wytycznymi (*guiding principles*). Ten ostatni postulat nie ma w przewidywalnej przyszłości w Unii Europejskiej

²⁴ Cyt. za: J.F. Martin, *op. cit.*, s. 89, 90.

szans na szerszą realizację. W Stanach Zjednoczonych istnieje większa gotowość do tego rodzaju zmiany. Deregulacja ma określone uwarunkowania. Potrzebne byłyby przede wszystkim dokładniejsze szacunki: z jednej strony osiągalnych oszczędności i innych korzyści, z drugiej strony strat wynikających z poluznienia dyscypliny budżetowej, rozszerzenia możliwości korupcji oraz kosztów funkcjonowania dodatkowego aparatu kontrolnego. Są to bilanse trudne do przeprowadzenia. Muszą one jednak zaistnieć przynajmniej w stopniu umożliwiającym wybór podstawowych opcji. W aktualnych dyskusjach jest więcej przypuszczeń i odczuć niż konkretnych kalkulacji. Z dyskusji i obserwacji praktyki wynika, że raczej nie należy mieć złudzeń, że zwiększona swoboda nie zaowocuje większą skalą odstępstw od ustawowych *guiding principles*. Chodzi o duże pieniądze, a publikacje fachowe dostarczają licznych przykładów misternie zaplanowanych nadużyć, wykorzystujących wszelkie luki regulacyjne. Istotnym czynnikiem w tym kontekście jest też ujawniona słabość egzekwowania unijnych dyrektyw w zakresie zamówień publicznych. Amerykańscy reformatorzy liczą na wsparcie mechanizmów realizacyjnych i kontrolnych środkami nowoczesnej techniki elektronicznej. Wprowadzono tam też w życie (z dość ambiwalentnym skutkiem) drakońskie regulacje w zakresie ścigania nadużyć w zamówieniach publicznych²⁵. Póki co, nie ma jeszcze jasności, czy i na ile, występujące nowe czynniki (zwłaszcza wprowadzenie techniki elektronicznej) umożliwią efektywną deregulację zamówień publicznych i pozwolą reformatorom wyrwać się z „cyklu regulacji skandali”. Pozostaje jeszcze recepta prywatyzacyjna. Ograniczenie skali działań gospodarczych administracji publicznej przynosi ograniczenie zamówień publicznych i wszystkich związanych z tym problemów.

²⁵ O. Lissowski, *Amerykańska ustawa o fałszywych roszczeniach cywilnych. Sposób na nadużycia w zamówieniach publicznych*. „Zamówienia Publiczne – Doradca” nr 9/1999.

WYDAWNICTWO INSTYTUTU ZACHODNIEGO

ul. Mostowa 27, 61 - 854 Poznań

tel. (061) 852 76 91, 852 28 54

fax (061) 852 49 05

Nowa seria:

ZESZYTY INSTYTUTU ZACHODNIEGO

krótkie raporty z prowadzonych badań,
obliczone na potrzeby praktyki politycznej i gospodarczej kraju
ark. wyd. od 1,5 do 4; cena 8 zł

- Nr 1/1998 **Danuta Berlińska**, *Postawy młodzieży licealnej wobec niemieckiej przeszłości i „małej ojczyzny” na Śląsku Opolskim*, 24 ss.
- Nr 2/1998 **Andrzej Brencz, Maria Wagińska-Marzec**, *Zrzeszenia pionierów – nowe zjawisko społeczne na Ziemiach Zachodnich*, 35 ss.
- Nr 3/1998 **Tomasz Budnikowski**, *Turystyka przyjazdowa z Niemiec do Polski*, 28 ss.
- Nr 4/1998 **Andrzej Graś**, *Pozycja prawna Komitetu Regionów w systemie instytucjonalnym Unii Europejskiej de lege lata et de lege ferenda*, 28 ss.
- Nr 5/1998 **Piotr Kalka**, *Polityka badawczo-rozwojowa Wspólnot Europejskich – w perspektywie przystąpienia Polski do ugrupowania*, 36 ss.
- Nr 6/1998 **Bogdan Koszel**, *Rola i zaangażowanie polityczno-gospodarcze Niemiec w państwach tzw. Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Czechy, Słowacja, Węgry) w latach 1990 - 1997*, 34 ss.
- Nr 7/1998 **Piotr Kraszewski, Maria Rutowska**, *Funkcjonowanie ponemieckiego zabytku w świadomości mieszkańców Ziemi Zachodnich i Północnych (na przykładzie wsi Broniszów w woj. zielonogórskim)*, 25 ss.
- Nr 8/1998 **Krzysztof Malinowski**, *Politycy niemieccy wobec rozszerzenia NATO na Wschód*, 28 ss.
- Nr 9/1998 **Zbigniew Mazur, Krzysztof Wawruch**, *Nauczyciele wobec przeszłości Ziemi Zachodnich i Północnych*, 80 ss.
- Nr 10/1998 **Ilona Romiszewska**, *Banki niemieckie w Polsce oraz ich rola w rozwoju współpracy gospodarczej pomiędzy Polską a RFN w latach dziewięćdziesiątych*, 26 ss.
- Nr 11/1998 **Andrzej Sakson**, *Rola mniejszości niemieckiej w stosunkach polsko-niemieckich na przykładzie Warmii i Mazur*, 21 ss.
- Nr 12/1998 **Maria Tomczak**, *Młodzież z województwa zielonogórskiego wobec niemieckiej przeszłości swojego regionu*, 22 ss.
- Nr 13/1999 **Zbigniew Mazur**, *Dziedzictwo Ziemi Zachodnich i Północnych w stosunkach polsko-niemieckich (1990-1998)*, 52 ss.
- Nr 14/1999 **Tomasz Budnikowski**, *Koalicja SPD/Zieloni wobec wyzwań gospodarczych*, 25 ss.
- Nr 15/2000 **Krzysztof Malinowski**, *Polityka rządu Gerharda Schrödera wobec Polski 1998-1999*, 29 ss.
- Nr 16/2000 **Bogdan Koszel**, *Konflikt na Bałkanach (1991-1999) a bezpieczeństwo europejskie*, 70 ss.
- Nr 17/2000 **Natalia Jackowska**, *Polska w procesie integracji europejskiej – stanowisko Kościoła katolickiego*, 35 ss.
- Nr 18/2000 **Jadwiga Kiwerska**, *Rola Stanów Zjednoczonych w konflikcie kosowskim*, 64 ss.