

Offentlige indkøbsregler i

WTO

Delrapport 1: GPA-reglerne og danske virksomheders erfaringer og interesser i offentligt indkøb indenfor WTO

Forord

Den stigende globalisering afføder en stigende samhandel mellem landene og mellem kontinenterne. Dette gælder såvel den private handel samt den handel, der sker på det offentlige kontraktmarked. Indenfor WTO er det offentliges indkøb reguleret af Government Procurement Agreement, GPA-aftalen. Udover samtlige EU-lande har 10 andre lande underskrevet denne aftale, heraf de vigtigste af Danmarks oversøiske samhandelslande.

WTO planlægger i løbet af 1999 en generel revision af GPA-reglerne. Konkurrencestyrelsen, der er den ansvarlige danske myndighed indenfor dette område, har på denne baggrund taget initiativ til nærværende rapport.

Rapporten har to formål. For det første skal den skabe et markedskendskab for de danske virksomheder, der overvejer at påbegynde eksport til den offentlige sektor i GPA-landene, eller de virksomheder, der kun har begrænsede erfaringer på dette marked. Da der ofte er tale om markeder, der er meget forskellige – både kulturelt, økonomisk og politisk – fra danske forhold, vil en grundig forberedelse og gode kontakter på de pågældende markeder være en forudsætning for at få succès. For det andet skal rapporten skabe et overblik over danske virksomheders erfaringer på området med henblik på at tilvejebringe en dansk holdning til den kommende revision af GPA-reglerne. Dette er sigtet med delrapport 1, hvor resultaterne af en række interviews, der har været foretaget med brancheorganisationer og virksomheder, og resultaterne fra en telefoninterview undersøgelse med et større antal danske virksomheder, præsenteres. Interviewene har bidraget til at skabe et generelt billede af de danske virksomheders erfaringer med GPA-reglerne med henblik på at udforme anbefalinger til revisionen af reglerne. Delrapport 1 indeholder ligeledes nogle overordnede betragtninger om det offentlige indkøbsmarked samt en beskrivelse af WTO-reglerne om offentlige indkøb og EUs overvejelser vedrørende offentlige udbud i WTO.

Delrapport 2 har en kort oversigt over WTO-reglerne og indeholder tillige konkrete beskrivelser af de for Danmark 8 mest relevante lande udenfor EU, der er omfattet af GPA-reglerne. Det drejer sig om USA, Japan, Hong Kong, Singapore, Korea, Schweiz, Canada og Polen. For en nærmere beskrivelse af markedsmulighederne indenfor EU henvises til Konkurrencestyrelsens tre guider, Det offentlige udbudsmarked i EU, for henholdsvis tjenesteydelser, varer og bygge- og anlægsområdet.

Delrapport 1 er blevet til i samarbejde mellem Konkurrencestyrelsen og direktør, cand.scient. pol. Hans Martens, Martens International Consulting, S.L. Konkurrencestyrelsen takker Hans Martens for et godt samarbejde i denne anledning.

Konkurrencestyrelsen, juli 1999

Finn Lauritzen
Direktør

OFFENTLIGE INDKØBSREGLER I	1
WTO	1
<u>DELRAPPORT 1: GPA-REGLERNE OG DANSKE VIRKSOMHEDERS ERFARINGER OG INTERESSER I OFFENTLIGT INDKØB INDENFOR WTO</u>	1
FORORD	2
ENGLISH SUMMARY	5
1. DET OFFENTLIGE INDKØBSMARKED	10
Danske virksomheder og de internationale aftaler	12
Revision af reglerne i 1999	13
2. WTO-REGLERNE FOR OFFENTLIGE INDKØB	14
Baggrund for aftalerne	14
Aktuelle initiativer i WTO vedrørende offentlige indkøb	15
Government Procurement Agreement	15
GPAs hovedelementer	16
Kontrol med overholdelse af aftalen – statistik og information	22
Forventninger til revisionen	23
<i>Medlemskredsen</i>	23
<i>Udvidelse af dækningen</i>	25
<i>Elektronisk tilbudsgivning</i>	25
Modelaftaler, de internationale organisationer og udviklingslandene	26
Udsigterne for Transparency-aftalen	26
Udsigterne for GATS	27
3. EUS OVERVEJELSER VEDR. OFFENTLIGE UDBUD I WTO	29
Generelt	29
EUs initiativer vedrørende GPA	33
4. DANSKE VIRKSOMHEDERS PROBLEMER OG ERFARINGER MED GPA	34
Kontakt til virksomheder	36
Telefon-undersøgelse	37
Interviewundersøgelse	40
Resultater af interview-undersøgelsen	42
Konklusion mht. interview af danske virksomheder.	43
5. SAMMENFATNING AF ERHVERVSØNSKER I FORBINDELSE MED DEN KOMMENDE REVISION AF GPA.	45
BILAG.	47
1. Grænseværdier under GPA	47

Anneks 1: Centrale regeringsmyndigheder	47
Anneks 2: Myndigheder under centralregeringsniveau	47
Anneks 3: Andre myndigheder, herunder især forsyningsvirksomheder	48
2. Delstater i USA der er omfattet af GPA	48
3. Eksempler på ITC arbejde i udviklingslandene	49
4. Personer, organisationer og virksomheder kontaktet i forbindelse med denne undersøgelse	50

English Summary

The market for public procurement is very substantial. In the European Union alone, the market is valued at a least 5.000 billion DKK per year, and the market under the WTO Agreement on Public Procurement is probably three times as large. The Public Procurement markets have, however, not yet become true transactional markets despite several attempts to open them for international competition. Amongst the most important such attempts have been made in the European Union through a number of Directives concerning Public Procurement, and in the WTO where the Government Procurement Agreement (GPA) establishes a similar attempt to open the procurement markets amongst some 25 of WTO's member countries.

The present report has been made on behalf of the Danish Competition Authority in order to establish part of the background for a Danish position in relation to the review of the GPA, which is expected to be carried out during 1999. The report describes the present regime, and on the basis of interviews with a number of Danish enterprises and organisations presents suggestions for a Danish viewpoint as the GPA is concerned.

The GATT Agreement (General Agreement on Tariffs and Trade) excluded Public Procurement, and therefore a number of GATT signatories decided to try to make an agreement concerning trans-border competition on bids for procurement from the public sector. This resulted in the first GPA, which was negotiated under the Tokyo-Round (1973-79). This agreement entered into force in 1981, but has since been revised under the Uruguay Round and the revised agreement has been in force since January 1 1996. This consequently led to a revision of the EU Directives on Public Procurement, including a revision of the thresholds.

The GPA is a *plurilateral* agreement as opposed to most WTO agreements, which are *multilateral*. The reason is that even as the GPA is open for all WTO Member States, it is only binding for those countries that have signed-up to the agreement. At present only a fraction of WTO members have signed the agreement, but economically the signatories are very important: Besides the EU, Japan and the United States are amongst the countries presently covered by the GPA.

Besides the GPA there are other initiatives in the WTO concerning Public Procurement. Negotiations about a multilateral agreement on *Transparency in Procurement* are ongoing. The end result is expected to stipulate obligations to make Public Procurement rules and procedures transparent, but not necessarily at the same time provide market access.

The multilateral agreement on international trade in services (GATS) has a reference to a possible inclusion of Public Procurement in services, and attempts are being made to establish a multilateral agreement on the inclusion of services in Public procurement.

Members of GPA

At present the GPA is therefore the only international agreement on Public Procurement in force, and it covers the EU and its 15 Member States (Austria,

Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, Netherlands, Spain, Sweden, Portugal and the United Kingdom), Canada, China (Hong Kong), Korea, Israel, Japan, Liechtenstein, Norway, Singapore, Switzerland and the United States. A number of WTO Member States have an observer status vis a vis the GPA, namely Argentina, Australia, Bulgaria, Chile, Colombia, Iceland, Mongolia, Panama, Poland, Slovenia and Turkey. Four non-WTO members also have an observer status, namely China (Taipei), Estonia, Latvia and Lithuania. IMF and OECD are also enjoying an observer status.

GPA does not only cover central government but also subcentral governmental institutions. This could be for instance utility companies or it could be, as in the case of the United States, government institutions at state level (37 states). In any case institutions covered will be mentioned in annexes to the agreement.

Sectors covered

GPA covers all sectors of Public Procurement, including supplies, provision of services and construction. Precisely which items are covered can vary from country to country, as the GPA – or rather the GPA annexes – stipulates which items are covered between which countries. This pattern of mutual agreements on various forms of supplies, services and construction works makes it difficult to establish a precise view of the exact coverage of the GPA.

Thresholds

Also thresholds vary. The general threshold for supplies and services procurement by central government institutions is SDR 130,000 and for construction works SDR 5,000,000. For sub-central government institutions and other institutions covered by the agreement, the usual threshold for supplies and services is SDR 200,000. The United States and Canada use a threshold value of SDR 355,000.

Technical specifications

The GPA recommends the use of international specifications (for quality, performance, safety, dimensions, packaging, labelling, etc.) rather than national in Public Procurement. The use of standards should not prohibit equal treatment of bidders.

Equal treatment

The GPA does not allow discrimination between bidders based on nationality, and all bidders must be treated equal and therefore be given time and practical opportunities for participating in tenders. The GPA also specifies that only criteria relevant for the bid must be used to evaluate bidders.

Procuring authorities are not allowed to seek advice for the drafting of Terms of References from anybody who has an economic interest in the tender itself.

Tender procedures

Three forms of tenders can be applied:

- Open tenders, where all interested suppliers may submit a tender
- Selective tenders, where suppliers invited to participate may submit a tender
- Limited tendering procedures, where the public authority contacts suppliers individually. (This form can only be used under certain specific circumstances).

Invitation to participate in tenders

Intended procurement must be published in an appropriate publication (mentioned in an annex to the agreement), and the invitation must (at least) contain information about:

- Nature and quantity of items or work
- Tender procedure to be used
- Information on where to obtain specifications and other detailed information
- Timing
- Payment conditions.

There is no central source of information about forthcoming tenders. Some information and links to national publications can be obtained from the WTO home page (<http://www.org/wto/govt/govt.htm>).

Complaint Procedures

All parties to the GPA must establish 'non-discriminatory, timely, transparent and effective procedures' enabling suppliers to challenge alleged breaches of the GPA arising in the context of procurements in which they have, or have had, an interest.

For member states conflicts about the application of the GPA can be referred to Settlement of Disputes procedures in WTO.

There is no informal system for conflict resolution established under the GPA. It can therefore be difficult to maintain commercial opportunities for firms that have experienced problems in connection with bids.

Expected results of the 1999 review

It is not expected that there will be a large number of new signatories to the GPA. Most developing countries are hesitant to give access to their procurement markets. This is one of the reasons why the negotiations on a multilateral agreement on

transparency in government procurement may result only in increased transparency and not in market access.

At present some pressure is applied on new members of WTO to sign the GPA when they become members of WTO. Some of the smaller applicant countries have declared their readiness to do so. Whether this will also be the case for some of the larger applicant countries, including Russia and China, remains to be seen.

Attempts will no doubt be made to ‘clear-up’ the situation as the many bilateral exceptions in the annexes to the GPA is concerned. This could lead to a more transparent and efficient GPA in the future.

Electronic tendering is increasingly being discussed – also in relation to GPA. Presently the European Union is introducing electronic information and tendering systems, and in some other GPA member states electronic tendering is widely used. Increased use of electronic tendering under the GPA should therefore be expected in the future, and this could contribute to increased international competition on the Public procurement markets.

Model Agreements and Technical Assistance

Public Procurement rules are covering internationally and the core of the procurement rules are reflected in the UNCITRAL law models, which includes a model solution for Public Procurement.

The ITC (International Trade Centre) is providing technical assistance for the introduction of public procurement rules based on the UNCITRAL principles in a number of developing countries. This is happening partly to open the markets, and partly to contribute to the development of sound government procedures in general.

Practical experiences with GPA

Practical experience with GPA is limited in Danish enterprises. For this report surveys have been carried out amongst Danish companies that have export to GPA countries.

It should be noted that two thirds of all exports from Denmark is directed towards European Union member states, and if Norway is included (Norway is covered by the same Public Procurement rules as EU member states under the European Economic Area Agreement), the figure reaches nearly 72%.

If it is assumed that export to the public sector follows the same pattern more or less as export in general, it is obvious that EU rules for Public Procurement are more directly relevant than GPA rules. The survey have shown that many companies do in fact export to the public sector in GPA countries outside of the EU, but that most of them do so without being aware of the rights and obligations given by the GPA.

It is – seen from a market opening perspective – in a sense less important that GPA rules are known as long as market opportunities are provided. It is believed, however, that better knowledge of the GPA would contribute to create new market

opportunities and at the same time ensure a fair treatment in connection with bids to the public sector.

As regards the negotiations on a review of the GPA, points of view of a number of organisations and enterprises with experience in export to GPA countries and knowledge about the GPA itself, have been identified.

Common problems experienced in relation to procurement under the GPA are:

- The need for a clarification of GPA – in particular the bilateral agreements and exceptions
- Use of technical standards and specifications in a protectionist way
- Inefficient complaint procedures
- Insufficient overview of forthcoming tenders
- Lack of information about the GPA and the opportunities it provides.

The report identifies a number of issues that could be included in a Danish position for a review of the GPA:

- Simplification of the GPA, and in particular the annexes, leading to a more transparent agreement
- An improved system for information about planned tenders
- Increased use of electronic information and tendering
- Increasing the number of GPA countries
- Elimination of the use of technical specifications and standards in a protectionistic way
- The review of the GPA should not lead to complication of EU rules, and should in no way deteriorate existing Danish standards in the field of environment and safety and health regulations
- More efficient complaint procedures
- Transparent rules for the use of ‘green’ clauses in public tendering.

1. Det offentlige indkøbsmarked

Det offentlige indkøbsmarked er gigantisk. Det skønnes alene i EU-landene at udgøre omkring 5.000 milliarder kroner om året. Hvis man dertil lægger de lande, som er omfattet af WTO-aftalerne, og de udbud, der foregår gennem internationale organisationer som EU, Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling, Den Europæiske Investeringsbank, Den Nordiske Investeringsbank, Verdensbanken og de mange andre internationale udviklingsbanker og bistandsorganisationer, bliver tallet formentlig fordoblet.

For den enkelte virksomhed er markedet ofte ikke særlig forskelligt fra andre markeder. Mulighederne skal identificeres, kunderne skal plejes og der skal foregå et salgsarbejde, som hvis man solgte til den private sektor. Det er i øvrigt heller ikke ualmindeligt, at store, private virksomheder benytter sig af regler for deres indkøbsfunktioner, som ligner dem, der anvendes af offentlige myndigheder.

Det offentlige indkøbsmarked er dog forskelligt fra det private på nogle punkter. Først og fremmest er det politisk reguleret.

Det har således været god latin gennem de senere år at arbejde politisk for at sikre, at de offentlige indkøbsordrer bliver omfattet af konkurrence – i hvert fald hvis de har en vis størrelse og dermed betydning. Det er sket på EU-plan, hvor man måske har det mest omfattende og detaljerede system for regulering af offentlige indkøb, der findes på mellemstatsligt plan. EU-reglerne har gennem deres anvendelse på EØS-landene – og i et vist omfang på ansøgerlandene i Øst- og Centraleuropa – et omfang, der rækker ud over de 15 EU-lande.

De internationale organisationer, herunder udviklingsbankerne, har ligeledes udviklet detaljerede systemer til regulering af de offentlige indkøb, og i FN-regie har UNCITRAL (the UN Commission on International Trade Law) i 1993-94 vedtaget to modellove, henholdsvis the UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods and Construction (1993) og the UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods and Construction and services (1994).

På et bredere internationalt plan gøres der i WTO i øjeblikket forsøg på at udvikle et regelsæt for offentlige indkøb, der dækker alle organisationens medlemmer. Men der er allerede udviklet et sæt af regler, som dog kun anvendes af et fåtal af WTOs medlemmer. Målt i volumen er betydningen dog større, idet denne aftale – GPA eller Government Procurement Agreement – fortrinsvis omfatter rige lande, nemlig de 15 EU-lande og 10 andre lande, heriblandt USA og Japan. EU, USA og Japan står for et bruttonationalprodukt på tilsammen 18,414 milliarder euro (1998). Det svarer til ca. 145 trilliarder kroner.

Heraf udgør den offentlige sektor ca. 6,000 – 10,000 milliarder euro. En stor del af dette beløb er overførselsindkomster og løn til offentligt ansatte, men selv hvis man sætter de offentlige indkøb af varer, tjenester og byggerier til f.eks. 20 pct. af de samlede offentlige udgifter, bliver det alligevel et beløb på 2,000 milliarder euro, svarende til ca. 15.000 trilliarder danske kroner.

Ikke alle indkøb til den offentlige sektor er omfattet af indkøbsreglerne, men en række kilder anslår, at der under WTO-aftalen om offentlige indkøb er åbnet for konkurrence til en værdi af over 2,5 trilliarder kroner årligt.

De offentlige indkøb er også politiske på andre måder. Først og fremmest er der ofte stor politisk interesse for og prestige i en række af de projekter, der bliver udbudt fra den offentlige sektor. Det gælder naturligvis først og fremmest de store bygge- og anlægsarbejder, hvor der ofte er en interesse i at fastholde arbejdet på nationale hænder. Tendensen synes dog at være, at det i større og større omfang accepteres, at også den type opgaver skal udbydes i international konkurrence.

Der indgår ofte andre typer af politiske overvejelser i de offentlige indkøb. Der inddrages således ofte beskæftigelsespolitiske overvejelser i store udbudsforretninger, og der gøres i stigende omfang forsøg på at bruge offentlige indkøb til at fremme andre typer af politiske målsætninger, f.eks. om gennemførelse af tekniske standarder, kvalitetsstandarder og miljømålsætninger.

På globalt plan spiller en nationalistisk indkøbspolitik en stor rolle. Der er f.eks. i USA en stærk 'Buy American' bevægelse, og det er under alle omstændigheder givet, at et 'noget-for-noget' princip er gældende i de internationale relationer. Det vil i praksis sige, at man åbner for virksomheders adgang til at byde på de samme markeder, som man selv har adgang til i det pågældende land. Dette er særdeles fremtrædende i WTO-aftalerne.

Dilemmaet for den offentlige sektor og dens politiske ledere er, at konkurrence om de offentlige indkøb – nationalt og/eller internationalt – giver 'value for money'. Skatteyderne får som hovedregel mere for deres penge, når leverandører konkurrerer i stedet for at have et monopol på leverancer eller at kunne forhandle alene med den offentlige myndighed. Prisen for at opnå sådanne økonomiske fordele er, at den offentlige sektor til en vis grad mister kontrollen med sine leverandører og derved – igen til en vis grad – mister muligheder for at kunne anvende de offentlige indkøb til at fremme bestemte politikker – herunder en lokal beskæftigelsespolitik.

Det vil derfor altid være en politisk afgørelse, hvad man vælger, men for verdens industrilande synes der ikke at være nogen tvivl om, at den liberalistiske løsning er den, der vælges. Value for money står over andre hensyn.

Konkret betyder aftalerne i WTO ikke mange ændringer for den offentlige sektor i Danmark. Den sag er sådan set afgjort ved, at Danmark er med under EUs udbudsregime. Det fastlægger principperne om international konkurrence, og WTO-aftalerne øger i princippet kun antallet af potentielle leverandører – og det vil i praksis kun være af begrænset omfang. Der er gode chancer for, at reglerne i stedet kan blive til en samlet samfundsøkonomisk fordel, fordi WTO-reglerne formentlig øger danske virksomheders muligheder for at eksportere til den offentlige sektor i lande som USA og Japan i højere grad end den i praksis giver amerikanske og japanske virksomheder adgang til det danske offentlige indkøb marked.

Endelig er offentlige indkøb en politisk sag i forhold til udviklingslandene. Det er karakteristisk, at ingen udviklingslande har tilsluttet sig internationale aftaler om offentlige indkøb. Argumentet er først og fremmest, at udviklingslandene ikke mener

at kunne få noget ud af at deltage i sådanne aftaler. Det kunne sandsynligvis give udviklingslandene billigere indkøb, hvis der var en sådan international konkurrence om dem, men dette argument vejer tilsyneladende ikke så tungt som dette, at udviklingslandene føler, at deltagelse i internationale aftaler om offentlige indkøb vil åbne deres markeder for industrilandenenes virksomheder, uden at de selv vil være i stand til at levere noget særligt på industrilandenenes markeder.

Der er til gengæld – ikke mindst i FN-kredse – en klar holdning til, at en sund offentlig indkøbspolitik er et godt middel til en sund offentlig administration generelt. Korrupsion og bestikkelse er ikke ukendte fænomener i offentlig indkøbspolitik på verdensplan. Der gøres i øjeblikket forsøg såvel på bilateralt som på multilateralt plan på at indarbejde regler for offentlige indkøb (primært baseret på UNCITRAL-modeller) i udviklingslande.

Opmærksomheden skal i øvrigt henledes på visse bilaterale aftaler, som EU har indgået, og som på nogle punkter giver videre markedsadgang end de resultater, der indtil videre har kunnet opnås inden for rammerne af GPA. Det drejer sig foreløbigt om aftaler med Israel, Korea og Schweiz. Ikke mindst sidstnævnte aftale, indeholder muligheder for adgang til et relativt nært marked, der ligger meget tæt op ad de muligheder i så henseende, som EU-reglerne indebærer.

Danske virksomheder og de internationale aftaler

Danske virksomheder udnytter formentlig ikke fuldt ud mulighederne i de internationale aftaler om offentlige indkøb. Der kan være mange grunde til dette.

Mange virksomheder lader sig måske skræmme af, at reglerne ofte er meget utilgængelige. Dette forhold har måske været afskrækkende for nogle virksomheder i EU-sammenhæng, men her findes der trods alt rimeligt tilgængelige oversigter over regelsæt, klageprocedurer, etc. Ikke mindst i Danmark, hvor konkurrencestyrelsen har gjort en helt speciel indsats for informere virksomhederne og gøre dem interesserede i at benytte sig af mulighederne i indkøbsreglerne.

Vender man sig til WTO-reglerne – mere konkret GPA – findes der ingen let tilgængelige regler, som kan bruges umiddelbart af den typiske virksomhed, og reglerne er i sig selv særdeles komplicerede og fyldt med undtagelser, særbestemmelser osv. Klagebestemmelserne er heller ikke let tilgængelige, og det er vanskeligt at finde en samlet oversigt over de udbud, der foretages under reglerne. Der er ikke, som i EU, et samlet sted, hvor alle udbud publiceres.

Spørgsmålet er så, om virksomhederne overhovedet behøver at kende reglerne.

Det er ikke nemt at give et helt entydigt svar på dette spørgsmål. På den ene side synes det klart, at mange danske virksomheder stort set er ligeglade med, hvad reglerne siger. Disse virksomheder byder på ordrer, de får kendskab til, og får de ordren, er det godt. Får de den ikke, er det ærgerligt, men ikke ærgerligt på anden måde, end det er at tabe en hvilken som helst anden ordremulighed. Mange af virksomhederne siger direkte, at de ikke kunne drømme om at hænge de offentlige organer op på reglerne, endsige gennemføre en klagesag.

På den anden side er det klart, at udbudsregler faktisk giver virksomhederne nogle rettigheder, som – hvis de anvendes rigtigt – kan bruges til at effektivisere arbejdet med at vinde offentlige indkøbsordrer. Det gælder procedureregler, regler der skal forhindre forskelsbehandling, og det gælder klageregler.

Der er virksomheder, som er bange for at blive udelukket fra fremtidige ordremuligheder, hvis de opfører sig for 'besværligt'. Denne frygt findes i et vist omfang på nationalt plan i Danmark. Den findes – mere udbredt – i EU-landene, og den synes endnu mere udbredt på bredere internationalt plan.

Det er som om frygten for at bruge reglerne, som de er tænkt, er mindst, jo bedre man som virksomhed kender det miljø, der arbejdes i. Jo mere transparent systemet er, jo bedre tør man klage over manglende overholdelse af reglerne. Erfaringen fra arbejdet med EU-reglerne har vist, at man kan indgyde virksomhederne mere tillid til at bruge reglerne, hvis der dels findes en ordentlig forklaring til virksomhederne, dels er en offentlig instans – i dette tilfælde Konkurrencestyrelsen – som kan og vil bakke virksomhederne op.

Et andet problem med klager over manglende overholdelse af reglerne er, at klagesystemerne ofte er for langsommelige til, at de kan medvirke til at fastholde kommercielle muligheder. For en virksomhed er det ikke særlig interessant at skulle ofre penge og andre ressourcer på f.eks. en retssag, som ikke kan sikre virksomheden en afgørelse i tide, eller endog sikre, at virksomheden, selv hvis den får ret, kan have nogen rimelig chance for at vinde den ordre, den oprindeligt bød på.

Derfor har det naturligvis stor betydning for danske virksomheder, at der nu findes et netværk mellem konkurrencemyndighederne i en række af de EU-lande, som er vigtigst for danske virksomheder, og som medvirker til konfliktløsninger på et uformelt plan og så betids, at virksomhederne får en chance for at fastholde de kommercielle muligheder.

Noget sådant findes ikke bare tilnærmelsesvist, når det gælder WTO-reglerne. Der findes ingen letfattede oversigter. Der findes intet centralt sted, hvor man kan hente oplysninger om udbud. Der findes intet netværk, som kan hjælpe virksomheder, der føler sig dårligt eller ukorrekt behandlet.

Revision af reglerne i 1999

Denne rapport behandler WTO-reglerne. Den forklarer reglerne, som de er i dag, forud for den revision, der skal ske af GPA. Den behandler ligeledes det, der bliver den sandsynlige holdning på EU-plan, idet EU er forhandlingspartner i forhold til WTO-aftaler. Den fremlægger ligeledes de synspunkter, som danske organisationer og virksomheder har tilkendegivet som deres ønsker for en revision af aftalen, og den giver – set med virksomhedernes øjne - endelig et bud på en dansk holdning i forhold til revisionen af aftalen. Det bemærkes i den forbindelse, at rapporten primært har en erhvervsmæssig indfaldsvinkel og derfor først og fremmest fokuserer på erhvervsmæssige interesser i modsætning til eksempelvis spørgsmål om varetagelsen af miljø-, arbejdsmiljø- og sociale hensyn i forbindelse med udbudsforretninger.

2. WTO-reglerne for offentlige indkøb

Baggrund for aftalerne

Ifølge økonomisk teori kan omkostningerne ved at 'købe nationalt', når der købes ind til det offentlige, blive høje, især hvis mange lande benytter diskriminatoriske indkøbspolitikker. Det sandsynlige resultat heraf på globalt plan vil – igen ifølge økonomisk teori – blive et velfærdstab i forhold til den situation, hvor der købes ind på den økonomisk mest effektive måde. Selv set i forhold til det enkelte land, kan en national indkøbspolitik give et resultat, der ikke er så økonomisk effektivt som det formentlig var forudsat, da beslutningen om at købe ind nationalt blev taget.

Disse ræsonnementer var hovedårsagen til, at en række regeringer allerede i 1960'erne inden for OECD begyndte at diskutere mulige internationale aftaler om offentlige indkøb. Resultatet heraf blev dog ikke en OECD-aftale, men en aftale i GATT-regie i slutningen af 1970'erne. Denne aftale – *The Agreement on Government Procurement* – blev forhandlet under Tokyo-runden (1973-79), og den placerede offentlige indkøb fra specificerede offentlige organer under international konkurrence.

Government Procurement Agreement (GPA) fra 1979 fandt kun anvendelse på de GATT-medlemmer, der underskrev aftalen, hvilket især var en afspejling af, at GATT-overenskomsten udtrykkeligt ekskluderer offentlige indkøb fra det generelle GATT-princip om ikke-diskrimination mellem leverandører efter nationalitet. Dette var gældende i den oprindelige GATT-overenskomst fra 1947 og i den genforhandlede aftale fra 1994. Undtagelsen for de offentlige indkøb findes i GATT-overenskomstens artikel III, stk. 8.

Denne undtagelse indebærer også, at GPA har en selvstændig karakter i forhold til de øvrige GATT/WTO-regler, og ikke i væsentligt omfang er direkte afledt af traktaten.

Det var et generelt princip i GATT-overenskomsten – og er det fortsat i WTO – at de handelsmæssige fordele, en underskriver af aftalen giver til ét land eller gruppe af lande, skal gives til alle andre parter, der er dækket af aftalen. Dette princip kaldes *Most Favoured Nation-princippet* (MFN).

Selv om GATT-overenskomsten specifikt fratager området offentlige indkøb fra princippet, er dette dog selvstændigt indeholdt i GPA i den forstand, at én underskriver af GPA skal give den behandling, man giver et andet GPA-land til alle GPA-lande. GPA er dog på den anden side også fundamentalt i strid med dette princip. Således har GPA-parterne i konkrete tilfælde fraveget princippet ud fra reciprocitetsbetragtninger; dvs. at parterne i GPA alene giver hinanden adgang til deres respektive offentlige indkøbsmarkeder i det omfang en sådan markedsadgang er gensidig. Omfanget af en sådan markedsadgang bestemmes ved bilaterale forhandlinger mellem parterne.

Man kan derfor beskrive GPA som en 'paraplyaftale', der lægger rammer for et sæt af bilaterale aftaler mellem aftalens parter.

Et andet fundamentalt GATT-princip er *princippet om national behandling*. Dvs. at man skal behandle udenlandske varer, tjenester og leverandører på en måde, som ikke er mindre favorabel, end den behandling man giver indenlandske varer, tjenester og leverandører. Det betyder, at alle parter under GPA skal give varer, tjenesteydelser og leverandører fra andre lande, der er part i aftalen, en behandling, der ikke er mindre gunstig end den, man giver indenlandske varer, tjenesteydelser og leverandører og man skal også give en sådan lige behandling for varer, tjenesteydelser og leverandører fra alle andre GPA-lande.

GPA er – på grund af det begrænsede antal medlemmer – en plurilateral aftale i modsætning til de fleste WTO-aftaler, som er multilaterale. Den er samtidig frivillig og binder kun de parter, der har underskrevet den. I den formelle WTO terminologi hører de plurilaterale aftaler under betegnelsen Annex IV-aftaler.

Aktuelle initiativer i WTO vedrørende offentlige indkøb

Der findes i dag ikke nogen global aftale eller aftale mellem alle WTOs medlemmer om offentlige indkøb. Men der arbejdes for tiden i WTO med offentlige indkøb på tre områder, nemlig:

Revisionen af den omtalte *plurilaterale* aftale, der er indgået mellem 25 lande, *Government Procurement Agreement* – GPA

Forhandlingerne om en *multilateral* aftale omfattende alle WTO-lande om *Transparency in Procurement* (som ikke i sig selv omfatter markedsadgang)

GATS – den *multilaterale* aftale om liberalisering af handel med tjenesteydelser, der også på sigt kan tænkes at indeholde aspekter af offentlige indkøb af tjenesteydelser, jfr. nedenfor.

Government Procurement Agreement

GPA blev forhandlet parallelt med Uruguay-runden. Aftalen blev underskrevet i Marrakesh i april 1994 og trådte i kraft 1. januar 1996. Den førte til en række ændringer af EU-direktiverne om offentlige udbud, som var nødvendige for, at EU-landene kunne overholde aftalen. En af ændringerne var justering af grænseværdierne for udbud, som på grund af GPAs fastsættelse af grænseværdierne i SDR (Special Drawing Rights) medførte de nuværende, 'skæve' grænseværdier i EU-direktiverne.

GPA dækker nu 25 af WTOs medlemmer, men aftalen er åben for andre medlemmer, der måtte ønske at tilslutte sig, og den indeholder særligt gunstige regler for udviklingslande, der måtte ønske at tilslutte sig.

Aftalen dækker i dag EU og de 15 medlemslande, og desuden Canada, Kina (Hong Kong), Israel, Japan, Korea, Liechtenstein, Norge, Singapore, Schweiz og USA. Desuden repræsenterer Holland Aruba. 10 WTO-medlemslande har observatørstatus, nemlig Argentina, Australien, Bulgarien, Chile, Colombia, Island, Mongoliet, Panama, Polen, Slovenien og Tyrkiet. Fire ikke-WTO medlemmer, Kina (Taipei), Estland, Letland og Litauen samt IMF og OECD har ligeledes observatørstatus.

(Status pr. 30. oktober 1998). Island, Panama og Kina (Taipei) har i juni 1998 anmodet om at kunne tiltræde aftalen. (Oplysningerne er de seneste fra WTOs Internetside 18.01.1999).

GPA dækker kun de administrative enheder, der er nævnt i annekser til aftalen for hvert enkelt deltagende land. Dækningen er dog blevet udvidet over tid gennem periodiske aftaler, som er forudset i aftalen.

GPA bygger som nævnt på fundamentale WTO-principper som national behandling og mestbegunstigelsesklausulen (MFN), men kun mellem de parter, som har underskrevet aftalen (se ovenfor).

Den er på den anden side også fundamentalt i strid med en række af principperne. Således er aftalen som nævnt fyldt med undtagelser på bilateralt plan, hvor lande gensidigt undtager sektorer eller områder fra den generelle aftale. Det skyldes primært, at parterne har fundet denne aftale meget følsom, idet den vedrører en direkte, konkret og omgående adgang til markederne i modsætning til en række andre WTO-aftaler, som er af mere principiel karakter og med knap så direkte virkninger.

Det skal også nævnes her, at der findes en række regionale aftaler mellem grupper af lande, som overlapper GPA-kredsen. Først og fremmest optræder de 15 EU-lande som én blok i forhold til GPA, men desuden er der i APEC og i NAFTA en vis koordination af og regler for offentlige udbud.

Revision af aftalen

Det er planen, at aftalen skal revideres frem mod den tredje WTO ministerkonference, der er planlagt afholdt i slutningen af 1999. Der forventes udarbejdet et forhandlingsgrundlag i løbet af sommeren 1999, og intensive forhandlinger mellem parterne skulle begynde i løbet af efteråret 1999.

På dagsordenen er først og fremmest en forbedring og forenkling af GPA, herunder at øge antallet af parter omfattet af aftalen, men parterne vil parallelt diskutere muligheden for at fjerne diskriminatoriske tiltag, som forhindrer en effektiv konkurrence om udbuddene, og desuden en udvidelse af aftalens dækningsområde (kontraktstyper og myndighedsniveau).

GPA's hovedelementer

Selve GPA er som sådan relativt kort og præcis, og den følger det mønster, der efterhånden er ved at blive 'international standard' for udbudsregler. Aftalen indeholder en række bestemmelser om udbud og udbudsprocedurer, som forklares nedenfor.

Derimod bliver billedet meget forvirrende, når man ser på dækningsområderne. GPA giver i sig selv ingen indikation af de dækkede områder. Der er derimod tale om et enstrengt system af regler, som skal gælde for alle typer af udbud i alle sektorer.

De dækkede sektorer fremgår i stedet af bilagene til GPA, og her findes der et utal af undtagelser, som gør en vurdering af anvendelsen uklar. Også dette forhold omtales

nærmere i det følgende. Når f.eks. telekommunikation ikke er dækket af GPA, skyldes det ikke nogen principiel undtagelse af denne sektor i selve aftalen, men at ingen af parterne har nævnt sektoren under de dækkede områder som beskrevet i annekserne. Det skal også tilføjes, at der er en vis fleksibilitet indbygget her. En regering kan således fjerne f.eks. en forsyningsvirksomhed fra annekserne, hvis den ikke længere har kontrollen med den pågældende virksomhed – f.eks. som følge af privatisering.

Dækkede områder:

GPA retter sig som udgangspunkt både mod de centrale myndigheder samt mod udbud på niveauer under det centrale regeringsniveau. Medlemmerne af GPA forpligter sig ved tiltrædelsen af aftalen på centralt niveau ved angivelsen af disse myndigheder i tillæg I, bilag 1 til aftalen, samt i bilag 2, hvilke myndigheder under det centrale administrative niveau, der ligeledes er omfattet. Endelig er det i bilag 3 angivet, hvilke offentlige forsyningsvirksomheder der er omfattet. For USAs vedkommende har den føderale regering således ikke kunnet forpligte alle delstater, og der er derfor - ud over det føderale niveau - kun 37 delstater med under aftalen.

Den nuværende GPA dækker både bygge- og anlægsvirksomhed samt indkøb af varer og tjenesteydelser. Hvilke tjenesteydelser, der er dækket, er dog i realiteten noget uklart, idet dette område på grund af uoverensstemmelser mellem deltagerne i aftalen er dækket af bilaterale aftaler. Udbud af tjenesteydelser vil derfor kun været dækket af GPA-procedurer, såfremt myndighederne hos såvel udbyderen som leverandøren er enige om, at den pågældende tjenesteydelse er dækket. Som eksempel kan nævnes, at EU, USA og EFTA-landene har indgået en aftale om, at finansielle tjenesteydelser skal være omfattet af aftalen, mens Japan ikke ønskede dette. Derfor er USA samt EU- og EFTA-landene ikke forpligtede til at tage japanske leverandører i betragtning ved udbud om leverance af finansielle tjenesteydelser.

I aftalens tillæg 1 findes der i bilag 4 en oversigt over de tjenesteydelser, som er omfattet af aftalen, mens bilag 5 specificerer de omfattede tjenester i forbindelse med bygge- og anlægsarbejder.

Som eksempel kan nævnes undtagelser, EU har indført i dækningen:

Drikkevandsforsyning, energi, visse transportydelser, telekommunikation, indkøb af vand og brændstof til energiforsyning, taletelefoni, telex, radiotelefoni, satellittjenester, visse finansielle tjenesteydelser, mæglingsydelser, landbrugsstøtteordninger, erhvervelse af land og ejendomme, beskæftigelsestjenester og programmaterialer til radio og tv.

Grænseværdier:

De fleste deltagere i aftalen anvender samme grænseværdier for udbud fra centrale myndigheder, nemlig SDR 130,000 for varer og tjenesteydelser og SDR 5.000.000 for bygge- og anlægsområdet. For myndigheder under det centrale niveau og for andre

dækkede myndigheder varierer billedet noget: For varer og tjenesteydelser SDR 200.000, undtagen for USA og Canada, som anvender en værdi på SDR 355.000. For bygge- og anlægsarbejder gælder den almindelige grænse på SDR 5.000.000. For en detaljeret oversigt over grænseværdierne, se denne rapport's bilagssider.

Grænseværdierne i EUs udbudsregler følger nu de samme grænseværdier, som gælder for EU-landene under GPA.

Tekniske specifikationer:

Det forudsættes som et generelt princip i GPA, at de tekniske specifikationer for produkter eller tjenester retter sig mod opnåelse af resultater snarere end mod design karakteristika. GPA anbefaler endvidere anvendelse af internationale standarder snarere end nationale i forbindelse med tilrettelæggelse af udbud (artikel VI). Endvidere må der som hovedregel ikke stilles krav om eller henvises til bestemte varemærker m.v.

Der gælder altså ikke, som i EU, et princip om gensidig anerkendelse af standarder, hvis der ikke findes internationalt gældende standarder, men der tilstræbes alligevel en ligestilling mellem tilbudsgivere.

Ligebehandling og habilitet:

Generelt siger GPA-reglerne klart, at der ikke må diskrimineres mellem tilbudsgivere på grund af nationalitet, ligesom der skal være ligebehandling i den forstand, at alle potentielle tilbudsgivere skal have tid og praktisk mulighed for at kunne deltage med et bud. Desuden siger aftalen, at der ikke må lægges andre kvalifikationskriterier ind for bedømmelse af tilbudsgivere end dem, der direkte siger noget om evnen til at kunne påtage sig den konkrete opgave.

Habilitetsspørgsmålet kommer også ind på en anden måde. I GPA (Art. VI.4) siges det, at en *ordregiver ikke på en måde, der kan have til følge at udelukke konkurrencen, må søge eller modtage rådgivning, der kan benyttes i forbindelse med udarbejdelsen af specifikationer til en bestemt udbudsforretning, fra virksomheder, som måtte have en forretningsmæssig interesse i den pågældende udbudsforretning.*

Dette spørgsmål vedrører især rådgiveres rolle i forhold til både at kunne vejlede udbudsgiver og at kunne deltage i selve udbudsforretningen. Hvor langt man kan gå i denne 'tekniske dialog' uden at komme i konflikt med de habilitetsregler, der er citeret oven for, er ikke klart, og der er ikke på nuværende tidspunkt en praksis, som kan vejlede på området. Det er formentlig også sikkert, at man vil forholde sig forskelligt til dette spørgsmål i GPA-landene, men GPA-reglerne er nu også indarbejdet i EU-direktiver, dog med en lille drejning. I EU-direktiverne har man nemlig formuleret sig på en mere positiv måde, end tilfældet er i GPA, idet EU-reglerne nu slår fast, at ordregivende myndigheder godt må modtage rådgivning vedrørende udbudspecifikationer, forudsat at der ikke derved sker en udelukkelse af konkurrencen.

Udbudsprocedurer:

Der kan anvendes tre former for udbud, nemlig:

- *Offentlige udbud*, hvor alle interesserede kan afgive bud (artikel VII:3a)
- *Begrænsede udbud*, hvor kun inviterede virksomheder kan byde (artikel VII:3b)
- *Udbud efter forhandling*, hvor en myndighed kontakter leverandører individuelt efter specielle regler (artikel VII:3c og artikel XV).

GPA fastslår, at man normalt skal anvende de to førstnævnte udbudsformer. Hvis begrænsede udbud anvendes, skal den udbydende myndighed 'sikre en effektiv international konkurrence og maksimere antallet af udenlandske leverandører, der inviteres til at afgive bud'.

Den sidstnævnte form (udbud efter forhandling) kan kun anvendes, hvis der ikke er modtaget bud efter et åbent eller et begrænset udbud, hvor der er kunstværker eller prototyper involveret i udbuddet, hvis der er tale om 'ekstremt hastede' udbudsforretninger, hvis der er tale om supplerende leverancer til et allerede foretaget udbud, eller hvis der ikke er risiko for at skade den internationale konkurrence (artikel XV).

De udbudsformer, der anvendes under GPA, er de samme, som er kendt dels fra 'standardregler' for offentlige udbud, dels fra EUs regler. I GPA er der, som i EUs regler, lagt op til, at man i princippet skal anvende de offentlige og de begrænsede udbud, mens udbud efter forhandling skal være undtagelsen, og – som i EU – skal anvendelse af hasteprocedurer, der kan tænkes at blive anvendt for at diskriminere mod udenlandske bydende, kun kunne anvendes i deciderede undtagelsestilfælde.

Meddelelse om udbud:

Der skal ske meddelelse om udbuddene i en officiel publikation, og meddelelser skal mindst indeholde oplysninger om følgende forhold:

Udbuddets karakter og omfang
Den udbudsform, der vil blive anvendt
Den kvalifikationsprocedure, som vil blive anvendt
Hvorfra man kan få specifikationer og anden detaildokumentation
Afleveringsfrister
Betalingsforhold og -frister.

I tillæg II , III og IV til aftalen findes opregnet de publikationer, der anvendes til forhåndsmeddelelser, meddelelser om leverandørlistor og til meddelelse om formelle regler vedrørende offentlige indkøb.

Der findes således ikke nogen central informationskilde for udbuddene i WTO-regie eller andetsteds, og der findes heller ikke (endnu) nogen form for centraliseret database, der samler oplysninger om alle udbud under reglerne.

Der findes en WTO-Internetside (<http://www.wto.org/wto/govt/govt.htm>). Den giver nogle links til nogle af de nationale publikationskilder, men denne oversigt synes at være noget tilfældig og usystematisk og kan derfor ikke bruges til systematisk informationsindhentning.

Nedenstående tabel viser, til hvilke kilder for lande der henvises på Internetsiden den 18. januar 1999:

Land	Kilde
Australien	Government Electronic Marketplace (GEMS)
Canada	MERX
EU	SIMAP
Finland	Information Technology Development Center, TIEKE
Kina (Hong Kong)	Supply Administration
Japan	Government Procurement Data Base System
Korea	Supply Administration
Mexico	COMPRANET
New Zealand	NBR Network
Polen	Public Procurement Bulletin
Singapore	The Government Internet Tendering Information System (GITIS)
Kina (Taipei)	Government Procurement Information System (GPIS)
USA	Commerce Business Daily

Information er naturligvis altid godt, men henvisningerne er som nævnt ret usystematiske. Der findes for EU således kun henvisningen til SIMAP, samtidig med, at et medlemsland – Finland – optræder særskilt. Endvidere er der observatørlande med, som ikke er omfattet af aftalen, mens en række lande, som er med i aftalen, ikke er nævnt. Man skal heller ikke regne med, at disse informationssider i alle tilfælde giver præcise oplysninger om kommende udbud. I nogle tilfælde er der mest tale om generelle oplysninger om udbudsorganisation og udbudsregler.

Problemets kerne er, at der ikke findes en central informationskilde til GPA-udbud, og WTO-sekretariatets forsøg på at etablere et overblik er nok al ære værd, men det er ikke effektivt set i forhold til virksomhedernes behov.

GPA fastslår i øvrigt, at andre typer virksomheder end de centrale regeringsinstitutioner kan anvende meddelelse om planlagte udbud eller en meddelelse om kvalifikationsrunder som en invitation til deltagelse i udbud.

Forud for selve udbuddet er udbudsgiver forpligtet til at udsende en forhåndsmeddelelse (tender notice) i en offentligt tilgængelig publikation (som er opregnet i tillæg II til aftalen).

Den manglende centrale database, hvorfra oplysningerne ville kunne hentes, vanskeliggør også til en vis grad overgangen til et elektronisk system for meddelelser om udbud under GPA (se også nedenfor).

Forhandlinger med tilbudsgiver:

Der kan forhandles med potentielle tilbudsgivere, hvis det er meddelt i udbudsannonceringen, eller hvis det ligger klart, at der ikke er ét tilbud, som klart er det bedste i forhold til de offentliggjorte kriterier. Reglerne siger, at forhandlinger skal bruges til at klarlægge styrke og svagheder hos tilbudsgiverne, og at forhandlingerne skal foregå fortroligt, og endelig at der ikke må diskrimineres mellem tilbudsgiverne (artikel XIV).

Forhandlinger med tilbudsgivere er et noget omdiskuteret emne i EU-sammenhæng, hvor spørgsmålet bl.a. er taget op i forbindelse med Grønbogen om udbudsreglerne og i efterfølgende meddelelser fra Europa-Kommissionen om teknisk dialog (se også ovenfor under 'habilitet'. Der er delte meninger om, hvor langt man skal gå med hensyn til forhandlinger eller dialog. Der er givetvis behov for en vis dialog mellem parterne i en udbudsforretning, men der er også altid en risiko for, at ligebehandlingsprincipper overtrædes – uden at det altid vil være klart for andre end de forhandlende parter, hvad der er foregået.

Tildelingskriterier:

Udbydere skal tildele kontrakter til den tilbudsgiver, som dels fuldt ud er i stand til at løse opgaven, dels er enten den billigste eller har givet det mest fordelagtige tilbud. Det sidste kan bedømmes i forhold til kriterier som kvalitet, teknisk kvalitet, leveringsomkostninger og pris. Vurderingen skal under alle omstændigheder foregå på basis af de kriterier og grundlæggende krav, der er specificeret i udbudsannonceringen. Der er her tale om en parallel til EU-reglerne, som også giver mulighed for at vælge mellem det billigste eller det økonomisk mest fordelagtige bud.

Myndighederne skal endvidere meddele, hvem der har vundet kontrakterne inden for 72 dage efter kontraktens tildeling. Man skal meddele:

- karakter og omfang af udbuddet,
- den vindende virksomheds navn og adresse,
- værdien af det vindende bud eller det dyreste og det billigste tilbud, der er taget i betragtning,
- hvilken type udbudsforretninger, der er anvendt, og
- hvis udbud efter forhandling er anvendt, da en begrundelse herfor.

Hvis en virksomhed beder om det, skal den kunne få detaljerede oplysninger om, hvorfor den pågældendes bud eventuelt ikke blev antaget, hvorfor virksomheden eventuelt ikke blev fundet kvalificeret, hvem der har vundet udbuddet og hvilke særlige forhold, udbyderen har lagt vægt på i valget af det vindende bud (artikel XVIII)

Klagemuligheder:

Alle parter, som er omfattet af GPA, skal etablere 'ikke-diskriminatoriske, hensigtsmæssige, gennemsigtige og effektive procedurer', som kan benyttes af utilfredse bydende til at klage over udbudsforretningen. Der skal i alle lande være adgang til at få en uafhængig vurdering af påståede uoverensstemmelser med reglerne. Det kan ske i form af en domstol eller et særligt organ, som skal være uafhængigt af resultatet af udbudsforretningen, uden konkret interesse i udbudsforretningen, og bestå af medlemmer, der er sikret mod indflydelse fra tredjeparter.

Hvis det organ, der vælges, ikke er en domstol, skal det sikres at:

- klagerne har mulighed for at blive hørt og at deltage i alle led af sagsbehandlingen. Klageren skal endvidere have ret til at føre vidner.
- forhandlingerne om sagen skal kunne foregå i offentlighed, og
- beslutninger skal meddeles sammen med beslutningsgrundlaget.

Hvis det findes, at der har været tale om et brud på aftalen, skal der være mulighed for at ændre på det skete, og/eller at give økonomisk kompensation for eventuelt tab. Det påhviler også ethvert land, som har underskrevet GPA, at sørge for, at der findes hurtige og effektive metoder til at rette op på fejltagelser i udbudsforløbet for dermed at fastholde de kommercielle muligheder i forbindelse med udbuddet.

Dette system, der minder om de konfliktløsningsmekanismer, som – gennem netværk mellem myndighederne i Danmark og en række EU-lande, og det påbegyndte pilotprojekt i EU – bruges af Konkurrencestyrelsen, findes imidlertid ikke i GPA-regie uden for EU-landenes kreds. Der findes tilsyneladende ikke nogen praksis for at benytte sådanne mekanismer, ligesom det ikke har været muligt at spore nogen form for uformelt netværkssamarbejde med det formål at løse konflikter om reglerne mellem parterne i GPA-regie.

Det skal endelig bemærkes, at GPA for medlemslandene – men ikke for den enkelte virksomhed direkte – åbner mulighed for løsning af konflikter i WTO gennem paneler, herunder de såkaldte 'Settlement of Disputes' regler (artikel XXII:1). Processen er realistisk set alene brugbar til store og/eller mere principielle sager, og spørgsmål garanterer ikke på nogen måde en hurtig problemløsning, der kan bevare det 'kommercielle potentiale'.

Kontrol med overholdelse af aftalen – statistik og information

WTO-sekretariatet har ikke som Europa-Kommissionen et mandat til at følge implementering af aftalen eller af dens praktiske anvendelse. WTOs karakter af en mellemstatslig organisation spiller klart ind her, da der ingen overnationale beføjelser

er. Derfor er det medlemmerne selv, der kontrollerer hinanden, bl.a. gennem 'Reviews' i GPA komiteen. Indtil nu har 6 'lande' (EU og fem andre) indsendt oplysninger om implementering af aftalen. I oktober 1998 er man startet med reviews af de enkelte landes implementering samt diskussion af eventuelle problemsager (challenge procedures).

Der har været meget få tilbagemeldinger om brugen af de nationale klagebehandlingssystemer, men WTO påpeger, at det ikke nødvendigvis betyder at reglerne ikke er effektive, da de givetvis har en afskrækkende effekt.

I denne forbindelse skal det også understreges, at WTO-sekretariatet er meget tyndt besat (kvantitativt) på udbudsområdet, hvor i realiteten kun én sagsbehandler er direkte involveret. Til gengæld synes denne sagsbehandler at besidde gode kvalifikationer og tilsyneladende også ambitioner, som kunne fremmes ved hjælp af støtte fra særligt interesserede medlemslande.

Det kræves i aftalens artikel XIX:5, at der på årlig basis skal udarbejdes statistikker over indkøb dækket af aftalen. De statistiske oplysninger, der findes i WTO-sekretariatet over brug af aftalen, er imidlertid af ret begrænset omfang, og der kan på basis af de få data, der findes, kun tegnes et utydeligt billede af situationen. Derfor kan man vanskeligt få et overblik over anvendelse af aftalen fra centralt hold.

Med hensyn til kontrolmulighederne mærkes der en markant forskel til EU, bl.a. fordi Europa-Kommissionen i rollen som 'traktatens vogter' kan starte retssager ved Europa-Domstolen mod lande, der ikke overholder reglerne. WTO-sekretariatet kan ikke – på grund af WTOs position som en mellemstatslig organisation og på grund af GPAs karakter af en plurilateral aftale – spille en rolle, der bare ligner den, Kommissionen har. I stedet er løsning af konflikter om aftalen overladt til medlemslandene – enten i WTO eller i nationale organer - og til de procedurer, der i den forbindelse er fastsat i GPA.

Forventninger til revisionen

Ud over arbejdet i WTO-regie spiller samarbejdet mellem EU og USA en meget stor rolle for, hvor langt samarbejdet vil kunne gå. De to blokke stiller i stigende grad WTO-dagsordenen og på en række områder er aftaler mellem EU og USA de facto også blevet WTO-aftaler i og med at andre dele af verden har sluttet sig til transatlantiske aftaler.

Af særlig betydning er her den såkaldte Trans-Atlantic Business Dialogue (TABD), som er drivkraften i det atlantiske handelssamarbejde. Det er her virksomhedsledere fra begge sider arbejder med praktiske problemer – især problemer som kan give handelshindringer – og bl.a. diskuterer 'Government Procurement' Vedrørende GPA forventes 'Review and Improvement of Text' forhandlingerne afsluttet ultimo 1999. Forhandlingerne om dækningsområderne vil givetvis tage længere tid.

Medlemskredsen

Selv om det strengt taget ikke er i overensstemmelse med WTO-reglerne, er det blevet praksis, at lande, som ønsker at tilslutte sig WTO, også 'opfordres indgående' til at

underskrive GPA i forbindelse med medlemskabet. Letland har f.eks. accepteret denne forpligtelse, og det samme forventes at ske med Estland, Litauen, Bulgarien og Mongoliet. Det vides endnu ikke, om de store lande, som Rusland og Kina, vil acceptere samme forpligtelse, men forsøget på at få dem ind under GPA fra starten af WTO-medlemskabet vil blive gjort.

Et tegn på mulig interesse fra kinesisk side for at tilslutte sig aftalen er dog, at den kinesiske regering i marts 1999 meddelte, at den agter at søge en ny lovgivning om offentlige indkøb gennemført. Ifølge kinesiske medier indebærer dette, at alle former for offentlige indkøb af varer, tjenester samt bygge- og anlægsarbejder skal følge udbudsregler og at kontrakttildelingerne skal ske på basis af egentlige udbud. Der foreligger endnu ikke oplysninger om detaljerne i dette initiativ, ligesom det i øvrigt endnu ikke vides, i hvilket omfang Kina vil blive tilknyttet WTO på det generelle plan. I givet fald kunne man - for så vidt angår offentlige udbud - tænke sig, at Kina ville indføre en lovgivning på grundlag af UNCITRALs lovmodel af 1993 og 1994 henholdsvis om offentlige indkøb af varer, byggeri og tjenesteydelser. En sådan regulering kunne i givet fald være med til at bane vejen for en senere tilslutning til f.eks. GPA.

Man kunne endvidere forestille sig, at EU ville lægge pres på ansøgerlandene fra Øst- og Centraleuropa for at tilslutte sig GPA, bl.a. som en forberedelse på dette punkt til EU-medlemskab, men her er vurderingen fra WTO-sekretariatet, at selv om denne interesse er til stede, så er den begrænset i og med at disse lande gradvist skal indføre EUs udbudsregler som led i Europa-aftalerne. WTO vurderer derfor, at EU har større interesse i at få eksempelvis Kina og Saudi Arabien med under GPA.

Ansøgerlandene fra Øst- og Centraleuropa har indgået associeringsaftaler med EU på vejen mod fuldt medlemskab. Disse såkaldte Europa-aftaler er asymmetriske i den forstand, at de giver østlandene mere favorable betingelser end EU-landene. Således har virksomheder fra ansøgerlandene i en række tilfælde allerede i dag - som følge af Europa-aftalerne - adgang til EUs offentlige indkøbsmarkeder, mens det omvendte ikke gælder. Det er imidlertid klart, at alle ansøgerlandene inden et medlemskab kan træde i kraft skal have tilpasset deres nationale lovgivning til EUs *acquis communautaire*, inkl. udbudsreglerne, og det er næppe et område, hvor ansøgerlandene vil blive indrømmet hverken overgangsregler eller undtagelser.

Det skal også nævnes, at elleve lande (heriblandt Polen) og internationale organisationer har en rolle som observatører i forhold til GPA. Dette indebærer kun adgang til møder og dokumenter, men ingen forpligtelser i forhold til aftalen.

I forhold til den nuværende medlemskreds vil en eventuel udvidelse heraf primært kunne bestå af Kina og Rusland samt en række (udviklings)lande i Asien, Afrika og Latinamerika. Her er holdningen, at det ville være ønskeligt, at sådanne lande deltog, først og fremmest for gennem udbudsreglerne at sikre, at de får en bedre og mere effektiv administration, idet gode udbudsregler ses som et værn imod korrupsion og uhæderlig administration. Til gengæld har de pågældende landes interesse i at tilslutte sig aftalen været beskeden, og arbejdet med at indføre udbudsregler af internationalt tilsnit ses derfor ofte mere som et led i den tekniske bistand end som en direkte forberedelse til tilslutning til GPA.

Udvidelse af dækningen

Der er i øjeblikket ikke de helt store forventninger til udvidelse af det sektorvise dækningsområde for GPA i forbindelse med den igangværende revision. Der forventes derimod en indsats for at få ryddet op i de mange bilaterale undtagelser, som er kritiseret af WTO-medlemmer uden for GPA, da det ud over at stride mod det fundamentale MFN-princip også gør aftalen uigennemsigtig og uoverskuelig.

Det forventes også, at der i fremtiden bliver en bedre koordination af oplysninger om de medier, hvor meddelelse om udbud findes, og at disse oplysninger i højere grad samles – f.eks. på WTOs Internetside.

For så vidt angår spørgsmålet om forenkling af GPA kan det nævnes, at det er EU-Kommissionens opfattelse, at revisionen af GPA bl.a. bør resultere i en mere enkel aftale med en klarere – dvs. gerne en kortere og mere overskuelig – tekst: Kommissionen har – efter drøftelse med EU-medlemslandene - løbende forelagt konkrete ideer hertil i WTO-regie, jf. nedenfor.

Elektronisk tilbudsgivning

GPA forudsætter kommunikation af data ved hjælp af telex, telegrammer og fax. Den har ikke umiddelbart taget højde for anvendelse af informationsteknologi i forbindelse med indkøb. Med henblik på at sikre, at aftalen ikke kommer til at udgøre en hindring for anvendelse af moderne teknologi, er det forudsat, at der skal holdes regelmæssige konsultationer i WTOs komite vedrørende offentlige indkøb om udvikling i informationsteknologien og dens mulige anvendelse.

For de fleste af de lande, som er med under aftalen, skulle der ikke være de store vanskeligheder ved at øge den elektroniske tilbudsgivning. I EU er man i gang med at indføre den elektroniske tilbudsgivning via SIMAP-projektet, og i lande som USA, Norge og Singapore er den elektroniske tilbudsgivning vidt udbredt. Man kunne argumentere for, at øget anvendelse af elektronisk tilbudsgivning kunne gøre det vanskeligere for andre lande at slutte sig til aftalen. Problemet synes især stort for udviklingslandene, som i mange tilfælde i dag ikke har den nødvendige infrastruktur eller systematik i udbuddene.

Det skal bemærkes, at International Trade Centre (ITC, der 'ejes' af WTO og UNCTAD i fællesskab), aktivt søger at promovere indførelse af elektronisk tilbudsgivning i de udviklingslande, hvor organisationen arbejder.

Modelaftaler, de internationale organisationer og udviklingslandene

I UNCITRALs modellove fra 1993 og 1994, henholdsvis om offentlige indkøb af varer og byggeri samt om offentlige indkøb af varer, byggeri og tjenesteydelser, foreligger et forslag til den samlede retlige regulering af regelsæt for offentlige udbud. Disse regler er i deres grundsubstans de samme som de regler, der er grundlaget i GPA, og som de regler, der følges af store internationale organisationer som Verdensbanken og andre udviklingsbanker.

Der gøres i øjeblikket en betydelig indsats af ITC for indførelse af udbudsregler, baseret på UNCITRALs modellove fra 1993 og 1994 i udviklingslande, dels for at åbne markederne, dels for at give et bidrag til udvikling af en hæderlig og korruptionsfri offentlig administration. Nogle lande, som f.eks. Schweiz, har valgt at støtte dette arbejde finansielt i lande, som har en særlig interesse for schweiziske virksomheders leverancer.

ITC har udarbejdet et betydeligt materiale om anvendelse af UNCITRAL-modellen i udviklingslande (se bilag for eksempler).

Udviklingslandenes generelt ringe interesse i at tilslutte sig GPA synes at indicere, at denne gruppe af lande ikke mener, at de økonomiske argumenter, der blev nævnt i indledningen, gælder for dem. Det kan skyldes, at de mener, at en åbning af udbudsmarkederne primært vil betyde, at industrilandene får adgang til deres markeder, mens udviklingslandene ikke har tilsvarende muligheder for at levere til industrilandenes markeder for offentlige indkøb. Det skal bemærkes, at en del leverancer til udviklingslandene alligevel er omfattet af udbudsregler, idet alle leverancer finansieret af internationale donorer vil være omfattet af udbudsregler (der ofte ligner GPA-reglerne), hvilket indebærer, at modtagerlandene ikke har hånds- og halsret over valget af leverandører.

Udsigterne for Transparency-aftalen

WTOs ministerkonference besluttede i december 1996 at nedsætte en Working Group on Transparency in Government Procurement (WGTGP). Formålet var 'at gennemføre en studie i gennemsigtigheden i offentlig indkøbspraksis og at identificere elementer, der ville kunne indgå i en passende aftale'. En sådan aftale ville fastsætte de første multilaterale regler – om end af begrænset rækkevidde – om offentlige indkøb.

Med transparens menes i denne sammenhæng kun, at information om offentlige indkøbsregler og -praksis gøres umiddelbart tilgængelig for alle, som er interesserede heri. Det gælder selvsagt primært potentielle leverandører. Øget transparens kan dog også medvirke til at opmuntre til et mere åbent og konkurrencebetonet indkøb marked, og dermed indirekte medvirke til at øge markedsadgang. Spørgsmålet om øget anvendelse af informationsteknologi diskuteres i arbejdsgruppen, og det er oplagt, at elektroniske informationssystemer og indkøbsprocedurer kan medvirke til at øge transparensen og tilgængeligheden af informationer.

Alle WTOs medlemmer deltager i dette arbejde, og det gør naturligvis landegruppen noget mere heterogen end den gruppe, der har etableret GPA. Derfor er arbejds måden og ambitionerne anderledes. Det kan ikke forventes, at de detaljerede og præskriptive regler i GPA umiddelbart kan overføres til den brede landekreds, der udgør WTOs medlemmer, og der er således et godt stykke vej til opstilling af grundlaget for en ny generel (multilateral) aftale om gennemsigtighed i indkøb. Der udtrykkes dog fra forskellig side optimisme med henblik på at kunne nå til enighed om en aftale inden for en overskuelig tid. Men det understreges, at en aftale om gennemsigtighed i offentlige indkøb ikke (nødvendigvis) vil rumme elementer af markedsadgang. Specielt fastholder mange udviklingslande, at arbejdet med definition og applikation af transparens ikke har og heller ikke bør have sammenhæng med spørgsmålet om markedsadgang. Disse lande mener heller ikke, at arbejdsgruppen (WGTGP) overhovedet har mandat til at diskutere dette spørgsmål.

Det skal tilføjes, at det er Europa-Kommissionens vurdering, at en gennemførelse af en Transparency-aftale ikke vil medføre ændringer i EUs udbudsregler. Samtidig er det EUs politik at sikre, at der vil være overensstemmelse mellem en eventuel Transparency-aftale og GPA – også i den form, GPA måtte have efter afslutningen af forhandlingerne om en revision af denne aftale.

Det skal dog nævnes her, at man fra EUs side – uden at man på nuværende tidspunkt har lagt sig fast på formen herfor – på længere og mere overordnet sigt ønsker en multilateral aftale, som sikrer en liberalisering af de offentlige indkøbsmarkeder, jf. nedenfor under afsnit 3.

Udsigterne for GATS

GATT-overenskomsten og senere WTO-overenskomster har traditionelt beskæftiget sig med varehandel, men med den stigende betydning af tjenesteydelser i det internationale handelsbillede er det blevet utilfredsstillende, at handelen med vigtige tjenesteydelser som f.eks. telekommunikation og finansvirksomhed ikke er reguleret i særligt omfang i de internationale aftaler.

Der opstod derfor et ønske om – i begyndelsen især fra amerikansk side – at få tjenesteydelser med under de generelle internationale handelsaftaler. Dette ønske er stødt på modstand fra bl.a. udviklingslandene, som med deres gennemgående svage tjenestesektor ikke har set nogen interesse i at liberalisere området, fordi det ville give de udviklede lande fri adgang til deres markeder, uden at de kunne tilbyde noget til gengæld på de udviklede landes markeder.

I forbindelse med afslutningen af Uruguay-runden lykkedes det imidlertid alligevel at opnå enighed om den multilaterale GATS-aftale, som er en rammeaftale, der rummer en række generelle forpligtelser om handel med tjenesteydelser, herunder krav om gennemsigtighed og MFN-behandling.

Ud over de mere generelle principper bygger GATS på en såkaldt 'bottom-up' metode. Den indebærer, at der ikke er nogen forpligtelse for et WTO-medlem til at give markedsadgang og ligebehandling, før der er anmeldt konkrete forpligtelser – 'commitments' – i forhold til aftalen.

Handel med tjenesteydelser er ikke helt så entydig at definere som handel med fysiske varer. Derfor definerer GATS heller ikke begrebet 'handel med tjenester' som sådan. I stedet anføres fire forskellige måder, tjenester kan leveres på, nemlig:

- Grænseoverskridende levering af tjenester
- Forbrug af tjenester i udlandet
- Kommerciel tilstedeværelse i landet med henblik på levering
- Tilstedeværelse af personer med henblik på levering.

Leverancer af tjenesteydelser kompliceres naturligvis yderligere med den udbredelse af elektronisk handel, der er sket, og som forventes at ville ske i den kommende tid.

GATS undtager specifikt love og andre regler, der vedrører offentlige indkøb, fra MFN, national behandling og markedsadgang. I den forbindelse defineres offentlige indkøb som: *tjenester der indkøbes til brug for myndigheder uden tanke på videresalg med et kommercielt perspektiv*. Undtagelsen gælder dog ikke andre vigtige forhold i forbindelse med offentlige indkøb, herunder gennemsigtighed. Det indebærer f.eks., at et WTO-medlem er forpligtet til at gøre de andre WTO-medlemmer bekendt med eventuelle nationale regler vedrørende offentlige indkøb af tjenesteydelser, men det kan næppe fortolkes så langt som til, at de enkelte indkøb skal publiceres – endsize at der skal ske en annoncering inden for WTO-kredsen vedrørende sådanne indkøb. Under alle omstændigheder sker dette ikke, og det synes uantastet og derfor generelt accepteret.

Der er en yderligere vinkel til udbudsreglerne i forhandlingerne om GATS. Der findes således i GATS en opfordring til multilaterale forhandlinger om offentlige udbud af tjenesteydelser inden to år fra WTO-aftalens ikrafttræden.

Forhandlingerne synes imidlertid ikke at gøre fremskridt. Fra den til formålet nedsatte arbejdsgruppes side har man også understreget nødvendigheden af at koordinere indsatsen med arbejdet i arbejdsgruppen om Transparency in Government Procurement. I praksis betyder dette for mange lande, at der ikke er villighed til at bringe GATS-forhandlingerne fremad, før der foreligger en afklaring af, hvad transparensdrøftelserne ender med.

3. EUs overvejelser vedr. offentlige udbud i WTO

Generelt

Som nævnt foregår der allerede på nuværende tidspunkt en revision af GPA med henblik på en forbedring og forenkling af aftalen samt med henblik på at øge antallet af parter omfattet af aftalen. Sideløbende hermed føres der forhandlinger om fjernelse af diskriminerende foranstaltninger samt udvidelse af GPAs dæknings-/anvendelsesområde.

På denne baggrund har man inden for rammerne af GPA – i medfør af den automatiske 3-årige revisionsbestemmelse om yderligere forhandlinger med henblik på at forbedre aftalen og opnå den størst mulige udvidelse af dens anvendelsesområde - iværksat et "early review" af aftalen med det sigte at udforme GPA således, at den kan tiltrække flere deltagere. Det har i denne forbindelse navnlig været på tale at arbejde hen imod en simplificering af GPAs relativt komplicerede og tekniske bestemmelser om procedurer ved offentlige indkøb, som vel nok må siges først og fremmest at være tilpasset forholdene i højt udviklede lande.

Samtidig er der som nævnt ovenfor igangsat et arbejde vedrørende offentlige indkøb på to andre fronter i en bredere WTO- (og ikke alene GPA-) sammenhæng. Dette foregår dels i den såkaldte transparensarbejdsgruppe nedsat under WTO-ministerkonferencen i Singapore i december 1996, dels inden for rammerne af den internationale aftale om handel med tjenesteydelser (General Agreement on Trade in Services, GATS). Det er her forudsat, at der skal indledes drøftelser om offentlige indkøb af tjenesteydelser, jf. også ovenfor. Men GPA-reglerne omfatter som bekendt både varer og tjenesteydelser samt bygge- og anlægsarbejder.

Ændringsdrøftelserne inden for rammerne af GPA foregår på basis af diskussionsoplæg vedrørende forskellige aspekter af aftalen fra de interesserede deltagerlande. EU har i denne forbindelse spillet et central rolle og har løbende fremlagt nogle overordnede ideer til en forenkling og forbedring af GPA. Drøftelserne herom i EU foregår dels i art. 113-komiteen, dels i Kommissionens Rådgivende Udvalg for Offentlige Aftaler. EU har ligeledes og på lignende vis spillet en aktiv rolle i forbindelse med arbejdet i transparensarbejdsgruppen.

Samtidig foregår der i EU drøftelser om en revision af de interne fællesskabsregler. Disse drøftelser har en væsentlig længere tidshorisont, idet der forventes at gå op imod 3 år før holdningen til udvalgte emner er færdigbehandlet. Dette forhold – at det endnu ikke vides, hvorledes de fremtidige EU-regler på udvalgte områder vil blive udformet – har indtil videre krævet, at man ved drøftelserne af ændringer i GPA samtidig er opmærksom på, at man ikke herved på uønsket vis normerer indholdet af den kommende regelændring internt i EU. I samme forbindelse drøftes også spørgsmålet om adgangen til efter de eksisterende EU-regler at stille miljø- og arbejdsmiljøkrav samt krav om klausuler med socialt indhold i forbindelse med udbudsforretninger. Omfanget af adgangen hertil ligger ikke fast på nuværende tidspunkt.

Kommissionens dokument 22/99 af 18. januar 1999 til 113-komiteén ("New Round Preparation – Public Procurement"):

Kommissionen har den 18. januar 1999 fremlagt et udkast til forberedelse af de kommende WTO-forhandlinger vedrørende offentligt udbud for 113-komiteén til orientering og diskussion. Udkastet indeholder en grundig analyse af status quo samt Kommissionens bud på, hvilke fremtidige mål der bør søges opnået inden for offentligt udbud i WTO-regie.

Dokumentet er inddelt i en række afsnit:

- A: Baggrund,
- B: EU mål,
- C: Delvise skridt, der på kort og mellem sigt kan tages mod det langsigtede mål,
- D: Væsentlige nøglespørgsmål/resultater,
- E: Nøglespørgsmål vedrørende forberedelsen af 1999-ministerkonferencen,
- F: Nøgleskridt ved forberedelsen af 1999-ministerkonferencen,
- G: Resultater i en ny runde.

Relevante punkter fra de enkelte afsnit vil blive gengivet i det følgende.

A:

Under pkt. A anfører Kommissionen bl.a., at der ikke eksisterer multilaterale regler, som dækker offentligt udbud, idet GATT-overenskomstens art. III.8 og GATS art. XIII.I undtager offentligt udbud fra de mest basale WTO-principper. Derfor bliver mange regeringer ved med at fastholde udbudspolitikker og -fremgangsmåder, som er handelsforvridende.

Den plurilaterale aftale - GPA - dækker til dels dette tomrum, idet den bl.a. opstiller et sæt regler, som styrer medlemslandenes udbudsaktiviteter samt foreskriver markedsadgangsmuligheder. En række ikke uvæsentlige mangler ved aftalen er dog bl.a., at deltagelsen vedbliver med at være meget begrænset selv blandt udviklede lande, uden tegn på ændringer vedrørende dette forhold. Dette skyldes ifølge Kommissionen til dels, at den nuværende aftale opfattes som bureaukratisk og ufleksibel. Selv visse deltagerlande i GPA opfatter reglerne som for detaljerede og restriktive samt betvivler, at reglerne er eller bliver korrekt implementeret og håndhævet af andre medlemmer, især på regionalt (sub-føderalt) niveau.

Markedsadgangen i GPA er endvidere snarere betinget af reciprocitet end af MFN-princippet, og GPA kan derfor ikke ses som mere end en paraply dækkende en række bilaterale aftaler blandt deltagerlandene. Resultatet af dette fortsat sorte hul i de multilaterale WTO-regler er, at EU-virksomheder reelt ikke har adgang til markedsmuligheder i milliard-klassen, hverken hvad angår varer, tjenesteydelser eller bygge- og anlægsarbejder, og heller ikke har nogen lovformelig garanti herfor. Den bedste måde at gribe dette an på vil derfor være en fuldstændig markedsåbning på multilateral basis.

B:

EU har en væsentlig interesse i, at offentligt udbud i stigende grad indføres i WTO-disciplinerne samt i at få elimineret de nuværende undtagelser fra princippet om national behandling i GATT- og GATS-overenskomsterne.

Derfor er målet på længere sigt at opnå et enkelt sæt multilaterale regler om offentligt udbud baseret på principperne om national behandling og MFN. Dette kan endeligt nås:

- a) ved etableringen af en multilateral aftale om offentligt udbud og/eller
- b) ved at reducere anvendelsesområdet for de nuværende undtagelser vedrørende offentligt udbud i de generelle WTO-regler.

Inden for en kortere periode er det væsentligt, at de to igangværende multilaterale processer i WTO (Transparency og GATS) er sammenhængende og i overensstemmelse med hinanden, så det vil være muligt at føre dem sammen på baggrund af en ny runde for at opnå nævnte mål. Den tredje streng af den indbyggede dagsorden – GPA-reviewet – er i stigende grad ved at blive et separat emne. GPA vil næppe blive en multilateral aftale, bl.a. fordi ikke-medlemmer, med eller uden grund, vedbliver at betragte denne aftale med stor mistro.

C:

Processen mod målet – at opnå multilaterale regler – vil blive langvarig og trinvis, men ikke desto mindre bør og skal en række skridt tages i forbindelse med forberedelsen af en ny runde.

- Transparency-arbejdet med mandat i Singapore-konferencen bør fuldføres i 1999. Dette kan evt. resultere i en formel aftale, hvis resultater bør kunne anvendes på såvel varer som tjenesteydelser, og
- GATS-arbejdet bør fortsættes og fremskridt bør søges opnået i 1999,
- GATS- og Transparency-arbejdet bør sammenlægges på et tidspunkt, så en enkelt gruppe beskæftiger sig med multilaterale udbudsretlige emner dækkende både varer- og tjenesteydelsesvinkler.

D:

Transparens-arbejdsgruppen er begyndt at gøre gode fremskridt, og visse nøglemedlemmer nævner muligheden for at færdiggøre en formel transparensaftale i 1999. Det er dog væsentligt at mærke sig, at hvad der opnås enighed om i transparensammenhæng vedrørende horisontale emner (definition, anvendelses- og dækningsområde), og anvendelse af WTOs tvistbilægningssystem, vil danne præcedens for det fremtidige arbejde, herunder i GATS-sammenhængen. Dette taler for at anvende den fornødne tid til at opnå det bedst mulige resultat i stedet for at

stræbe efter hurtige løsninger, herunder om emner af særskilt interesse for EU, i håbet om at man kan genoptage emnet på et senere tidspunkt.

Det er væsentligt at notere sig, at der kan gøres meget i WTO, hvad enten det er i GPA eller i fremtidige multilaterale forhandlinger, ved at arbejde hen imod en løsning baseret på principper i lighed med den måde, hvorpå andre WTO-aftaler er blevet udformet og uden at det vil være nødvendigt at ændre EU-reglerne på området. Kunststykket vil være at afbalancere opretholdelsen af klare regler i EU med behovet for fleksible men meningsfulde WTO-regler, som tager hensyn til forskelligheden af udbudssystemer verden over.

E:

Hvis der skal ske fremskridt inden for transparensarbejdet er det nødvendigt med omhyggelig/forsigtig håndtering og timing, idet et for "hårdt skub" for tidligt i en ny runde vil kunne forstærke den nervøsitet, der allerede nu spores hos flere udviklingslande ved udsigten til – formentlig – at blive tvunget til at åbne sine offentlige indkøbsmarkeder for udenlandske konkurrenter.

EU vil derfor blive nødt til at overbevise andre – især udviklingslandene – om, at offentligt udbud bør sættes på dagsordenen for den kommende runde. I denne sammenhæng er det vigtigt, at EU accepterer – og gør klart – at introduktionen af markedsadgangsforpligtelser vil skulle indføres gradvist over tid, som det traditionelt har været fremgangsmåden på andre WTO-områder.

F:

I 1999 bør transparensarbejdet søges fuldført efter det ovenfor nævnte "træk", ligesom fremskridt i GATS-arbejdet bør søges, for at der kan opretholdes en høj og sikker profil for offentligt udbud i optakten til ministerkonferencen.

Alle GPA-medlemmer går ind for, at der skal gælde multilaterale bestemmelser vedrørende offentligt udbud, men de enkelte medlemmers mål er ikke nødvendigvis de samme som EUs mål (USA og Canada har få om nogen ambitioner vedrørende offentligt udbud på sub-føderalt niveau, og USA vil sandsynligvis søge at opretholde sine begunstigelser og undtagelser). Nylige tegn fra flere kanter tyder på en formindsket interesse i USA for en ny runde vedrørende offentligt udbud. Tæt koordination med andre nøgle-partnere – især Schweiz, Norge, Hong Kong og Singapore – men også med ikke-GPA-medlemmer, der er kendt som positive over for sådant arbejde i en ny runde, så som Australien, bør holde det fortsatte arbejde på sporet.

G:

Mens den endelige "ramme" for et enkelt sæt multilaterale regler om offentligt udbud, som måtte fremkomme i forbindelse med en ny runde, ikke er afgørende på dette tidspunkt, er indholdet det derimod. I enhver endelig aftale må EU presse på for et højt niveau af gennemsigtighed i offentligt udbud (som bygger på resultaterne af transparensarbejdsgruppens arbejde) sammenkoblet med et program for markedsåbning. Markedsåbning kunne ske ved en forhandlet tidsplan om a) at fjerne

undtagelser fra principperne om ikke-diskrimination (national behandling og MFN) og b) at udvide dækningen, formentlig ved at begynde på centralt niveau (central government procurement). I tillæg er det afgørende, at dette er sammenkoblet med effektive regler for at sikre håndhævelse heraf.

EUs initiativer vedrørende GPA

Ændringsdrøftelserne inden for rammerne af GPA er som ovenfor nævnt foregået på basis af diskussionsoplæg vedrørende forskellige aspekter af aftalen fra de interesserede deltagerlande. EU har i denne forbindelse i WTO-regie fremlagt en række dokumenter med ideer til en forenkling og forbedring af GPA (bl.a. vedrørende håndhævelses- og overvågningsmekanismer og statistiske indberetninger). Fremlæggelsen er sket efter drøftelser i Kommissionens Rådgivende Udvalg for Offentlige Aftaler, ligesom Konkurrencestyrelsen fra dansk side har udtalt sig om en række initiativer fra Europa-Kommissionens side vedrørende ”procurement methods og -procedures”.

4. Danske virksomheders problemer og erfaringer med GPA

I forbindelse med en vurdering af betydningen af GPA for dansk eksport, kan det være værd at sætte eksporten til de enkelte GPA-lande i et statistisk perspektiv.

Det er ikke muligt statistisk at belyse, i hvor høj grad dansk eksport går til den offentlige sektor i de enkelte eksportlande, endsige at belyse, hvorvidt den danske eksport er blevet mulig, fordi de pågældende ordrer er omfattet af internationale aftaler om offentlige indkøb.

Hvis man imidlertid går ud fra, at forholdet mellem eksporten generelt og salget under indkøbsregler til den offentlige sektor ikke varierer for meget fra land til land, kan man gennem den almindelige eksportstatistik få et billede af betydningen af de forskellige dele af verden.

Det kan først og fremmest slås fast, at største delen af dansk eksport er afhængig af EU og dermed af EU regler for markedsadgang m.v. I 1996 gik 65,6 pct. af al dansk eksport til EU-lande. Lægges man dertil eksporten til Norge, som er dækket af EU-regler på lige fod med EU-landene på langt de fleste områder, kommer man op på 71,6 pct.

Derfor må man også gå ud fra, at størstedelen af den danske udbudseksport er dækket ind af EU-reglerne, og det kan måske forklare, hvorfor interessen for disse regler er så meget større end interessen for GPA-reglerne, som tilfældet er.

Den danske eksport fordelte sig således på GPA-landene i 1996:

Land	Pct. af samlet dansk eksport
EU-lande	65,5 pct.
Norge	6,1 pct.
EØS-lande i alt	71,6 pct.
USA	4,1 pct.
Canada	0,4 pct.
Hong Kong	0,6 pct.
Japan	3,2 pct.
Korea	1,0 pct.
Singapore	0,4 pct.
Schweiz og Liechtenstein	1,5 pct.
Israel	0,3 pct.
GPA-lande i alt	83,1 pct.

Kilde: Danmarks Statistik.

Den danske handelsstatistik fortæller naturligvis ikke hele historien. Der sælges også i en række lande via danske datterselskaber, men om man vil anse dette for at være en

egentlig dansk eksport, som nyder godt af GPA-reglerne, eller om man vil anse det for at være en lokal forretning, er lidt af en smagssag, men i denne rapportes sammenhæng er salg via lokale datterselskaber ikke at anse som dansk udbudseksport.

Der findes en statistik på baggrund af den 'gamle' GPA, som giver et bud på sammenhængen mellem BNP og værdien af de offentlige indkøb, der blev foretaget efter GPA-reglerne, og dermed over disses tærskelværdier. Tallene er fra 1992 og derfor desværre langt fra aktuelle, men de giver formentlig fortsat et rimeligt godt bud på denne sammenhæng.

Land	Udbudskontrakter i pct. af BNP
Østrig	0,23
Belgien	0,19
Canada	0,49
Danmark	1,33
Finland	0,89
Frankrig	0,25
Tyskland	0,11
Irland	0,48
Israel	0,10
Italien	0,16
Japan	0,26
Luxembourg	0,27
Holland	0,40
Norge	0,69
Singapore	0,07
Sverige	0,53
Schweiz	0,28
UK	0,64
USA	0,49

Kilde: Law and Policy in Public Purchasing, Ann Arbor 1997.

Som nævnt vedrører tallene et enkelt år (1992), og man skal derfor være forsigtig med at drage for vidtgående konklusioner af tallene. Et enkelte, eller nogle få store, udbud i dette år kan påvirke tallene, men det er nok alligevel værd at bemærke, at tallet for Danmark er markant større end for andre lande.

For at bedømme åbenheden i de forskellige land, kan man også se på en statistik (for årene 1990-92), som viser, hvor stor en del af samtlige udbud over GPA-tærskelværdierne, der gik til indenlandske firmaer. Det skal bemærkes, at man for de daværende 12 EU-lande opgør kontrakter til virksomheder inden for EU som indenlandske. Statistikkerne for EU-landene er opgjort på denne måde, og det er ikke muligt at se i hvilket omfang, der har været tale om nationale leverandører eller om leverandører fra andre EU-lande.

På denne baggrund er der derfor ikke underligt, at de fleste af de 12 daværende EU-lande har en meget høj andel af indenlandske leverandører, men der er alligevel nogle markante forskelle. Tre mindre EU-lande, nemlig Danmark, Holland og Irland, har

hentet mellem ca. 15 og 20 pct. af leverancerne uden for EU, mens øvrige EU-lande stort set kun har leverandører fra EU-lande – herunder formentlig i høj grad fra deres egne lande. Helt ekstrem er situationen i Belgien, hvor statistikkerne viser, at ikke en eneste ordre under GPA er gået til virksomheder uden for EU. Men de store EU-lande, Tyskland, Storbritannien, Frankrig og Italien ligger også tæt på 100 pct. EU-leverancer.

Land	Udbudskontrakter til indenlandske firmaer
Østrig	41,5
Belgien	100,0
Canada	81,0
Danmark	71,9
Finland	69,1
Frankrig	96,5
Tyskland	99,1
Irland	81,2
Israel	25,6
Italien	96,7
Japan	85,1
Luxembourg	96,6
Holland	79,6
Norge	28,8
Singapore	65,1
Sverige	41,3
Schweiz	45,5
UK	99,5
USA	91,7
Hong Kong	2,5

Kilde: Law and Policy in Public Purchasing, Ann Arbor 1997.

Der er ikke nogen helt fast tendens i disse tal. Dog synes der generelt at være tale om mere lukkede systemer i de større lande, og så er der lande, som er særdeles åbne: Uden for EU i udpræget grad Hong Kong, men også Israel og Norge har en meget lav egenandel i leverancerne.

Kontakt til virksomheder

For at belyse danske virksomheders kendskab til WTO-reglerne om offentlige indkøb og indhente eventuelle synspunkter på reglerne og deres måde at fungerer på, har der været foretaget dels en telefonisk undersøgelse af et større antal virksomheder og dels en række interviews med et antal danske erhvervsvirksomheder og organisationer. Formålet har været at tilvejebringe et input til en dansk holdning til revisionen af GPA-aftalen fra de virksomheder, som arbejder med denne i praksis.

Der er ligeledes rettet henvendelse til en række danske ambassader og generalkonsulater i GPA-lande med henblik på at få en vurdering af danske virksomheders aktiviteter på disse udbudsmarkeder.

Det kan konkluderes, at kun meget få danske virksomheder kender og bruger reglerne i GPA, men at et større antal danske virksomheder forventer at orientere sig mere mod eksport til den offentlige sektor indenfor GPA-landene. I dette lys er det vigtigste måske heller ikke i første omgang, at virksomhederne kender reglerne, men at aftalen findes, og at den kan medvirke til at åbne markederne.

Der ville alligevel være fordele ved, at virksomhederne kender deres rettigheder og muligheder – og at de kender udbudsgivernes forpligtigelser samt klagesystemerne. Dette vil kunne medvirke til at få danske virksomheder til at fokusere mere på mulighederne og medvirke til at få reglerne til at virke bedre.

På grund af virksomheders forholdsvis beskedne kendskab til reglerne, er de danske ønsker til en revision af aftalen endvidere blevet suppleret af de relevante organisationers ønsker, og de 'common sense' holdninger, som på virksomhedernes vegne kan formuleres vedrørende mere gennemskuelige regler og bedre information om reglerne og deres anvendelse i praksis.

Telefon-undersøgelse

I alt 2314 danske virksomheder har oplyst, at de har eksport (privat eller offentlig) til USA, Canada, Japan, Hong Kong, Singapore, Korea, eller Israel. Af disse er 1179 blevet udvalgt og interviewet. Dette betyder, at omkring halvdelen af alle danske virksomheder, som er aktive på disse eksportmarkeder har været kontaktet. Med en så stor stikprøve ud af den totale population bliver konklusionerne i denne undersøgelse forholdsvis valide.

Af de 1179 har eller overvejer 17% af virksomhederne, 202 virksomheder, salg til de offentlige myndigheder i de nævnte lande. Forsigtigt sat betyder dette, at omkring 400 danske virksomheder i alt (populationen er dobbelt så stor som stikprøven) er aktive eller forventer at være aktive med salg til den offentlige sektor i GPA-landene.

Af de 202 virksomheder stammer mere end halvdelen af virksomheder fra fire brancher: jern- og metalbranchen, møbelindustri, IT/elektronik og finansiering og forretningsservice.

Ser man på virksomhedsstørrelsen fremgår det af nedenstående, at 63% af de virksomheder, som er aktive med salg til den offentlige sektor i disse lande, har under 100 ansatte. Selvom den danske erhvervsstruktur er domineret af mange små og mellemstore virksomheder, er det alligevel overraskende, at disse virksomheder kan begå sig på dette specialiserede marked.

Virksomhedsstørrelse	Andel af stikprøven
0-19 ansatte	23%
20-49 ansatte	23%
50-99 ansatte	17%
100-199 ansatte	10%
200-499 ansatte	15%
500-+	10%

Antal virksomheder	202
--------------------	-----

Med hensyn til disse virksomheders salgskanaler ved eksport til de nævnte lande, svarer 45% af virksomhederne, at de sælger gennem agenter, 33% sælger direkte til den offentlige sektor i det pågældende land, mens 24% sælger gennem datterselskab. Virksomhederne har typisk afgivet flere svar på dette spørgsmål. Kendskabet til udbudene stammer også typisk fra agenter (34%), henvendelse fra kunder (16%), fra forhandlere (10%) eller fra søster/datterselskaber (8%). Internet anvendes kun i begrænset omfang.

De 202 virksomheder har følgende kendskab til GPA-reglerne:

Kendskab til GPA-reglerne	Andel af stikprøven
Kender til GPA-reglerne	28%
Kender ikke GPA-reglerne	64%
Ved ikke	8%
Antal virksomheder	202

Af de 202 virksomheder har således 28%, i alt 57 virksomheder, kendskab til GPA-reglerne. Af disse 57 virksomheder har følgende rent faktisk afgivet tilbud under reglerne:

Tilbudsafgivelse under GPA	Andel af stikprøven
Afgivet tilbud under GPA	28%
Ikke afgivet tilbud under GPA	60%
Ved ikke	12%
Antal virksomheder	57

Der er således kun 28% af de 57 virksomheder, svarende til 16 virksomheder, der har afgivet tilbud under GPA-reglerne. Størstedelen af de resterende 202 virksomheder afgiver tilbud (eller overvejer at give tilbud) til den offentlige sektor i de pågældende lande udenom GPA-reglerne.

De 16 virksomheder, der har erfaringer med GPA-reglerne, har oplevet erfaringerne således:

Erfaringer med GPA	Andel af stikprøven
Positive erfaringer	19%
Reglerne er OK	13%
Neutrale	13%
Regler for omstændige	6%
Ingen erfaringer	56%
Antal virksomheder	16

På trods af det sparsomme antal virksomheder med erfaringer med GPA-reglerne, er danske virksomheders erfaringer med disse generelt gode. Sammenlignet med erfaringerne omkring EU-udbud tyder talmaterialet op, at der er betydeligt færre

barrierer ved GPA-udbud, hvilket antageligt hænger sammen med, at de virksomheder, der eksporterer til den offentlige sektor i GPA-landene, er relativt erfarne eksportører.

De virksomheder, der har deltaget eller overvejer eksport til den offentlige sektor i GPA-landene, er blevet spurgt, om de forventer at orientere sig mere mod dette marked fremover. Hele 43% af 202 virksomheder forventer at orientere sig mere mod eksport til den offentlige sektor i disse lande. Dette udtrykker, at selv om virksomhederne ikke deltager i denne type udbudsforretninger idag, er de øjensynlig opmærksomme på de forretningsmæssige muligheder, som salg til GPA-landene indebærer.

Kun 2 virksomheder, der deltager i offentlige udbud i GPA-landene, har erfaring med at klage over udbudene, hvilket ikke er et tilstrækkeligt grundlag til at drage konklusioner på.

De virksomheder, der deltager eller overvejer at deltage i offentlige udbud til GPA-landene, ser følgende barrierer:

Type barriere	Andel af stikprøven
Bureaukrati	12%
Manglende information/indsigt	9%
Økonomi/prisniveau	7%
Favorisering af lokale producenter	7%
Sproglige kulturelle	4%
Afstand/leveringstid	3%
Danske virksomhed for lille	3%
Andet	6%
Ingen	14%
Ved ikke	40%
Antal virksomheder	202

De samme virksomheder er blevet spurgt om, hvilke forhold, der kunne forbedre danske virksomheders muligheder for deltagelse i den nævnte type udbud:

Forhold, der kan styrke virksomhedernes deltagelse i GPA-udbud	Andel af stikprøven
Større klarhed i reglerne	15%
Anvendelse af elektroniske udbud	11%
Større anvendelse af grønne klausuler	9%
Mere information	8%
Flere lande omfattet af aftalen	5%
Udformning og anvendelse af klageregler	3%
Andet	7%
Ingen mening	7%
Ved ikke	58%

Antal virksomheder	202
--------------------	-----

Interviewundersøgelse

For at supplere telefon-undersøgelsen med mere kvalitative vurderinger, er der rettet henvendelse til 46 danske virksomheder (for en nærmere oversigt over virksomhederne, se bilagene til rapporten). Størstedelen er blevet foreslået af Dansk Industri.

Af disse 46 virksomheder oplyste ti, at de ikke bød på de pågældende markeder (de bød primært i EU eller eksporterede slet ikke) og syv oplyste, at de aldrig bød på offentlige udbud, men var aktive på markederne. Eksempelvis oplyste én virksomhed, at den aldrig direkte havde budt på en offentlig kontrakt, men hyppigt var med som underleverandør på oversøiske markeder gennem et netværk af agenter.

14 virksomheder oplyste, at offentlige udbud blev varetaget af datterselskaber eller lokale agenter, hvorfor de kun havde perifert kendskab til området, da det danske moderselskab udelukkende ville blive involveret, såfremt det skulle sikre, at der er tilstrækkeligt lager/produktion til store leverancer. Datterselskaberne var i flere tilfælde så "lokale", at de udenlandske offentlige myndigheder næppe ville være opmærksomme på at et tilbud kom fra en danskejet virksomhed. Dette var typisk tilfældet såfremt datterselskabet var resultat af et køb af en eksisterende lokal virksomhed.

To af de virksomheder, der var med i undersøgelsen, sendte vores henvendelse videre til oversøiske datterselskaber, men der kom ikke respons.

Mindre virksomheder benytter sig typiske af agenter / importører, mens de større virksomheder har oprettet datterselskaber eller er del af et multinationalt selskab. Med mindre den danske afdeling var yderst specialiseret i forhold til de øvrige afdelinger i et multinationalt selskab, ville den danske afdeling ikke blive involveret i forbindelse med offentlige udbud.

En virksomhed, som desværre ikke ville interviewes nærmere, bød på og vandt kontrakter hos offentlige nødhjælpsorganisationer i enkelte af de relevante lande, hvor destinationen for leverancen var et tredje land (eks. hospitalsudstyr til Afrika leveret gennem amerikanske nødhjælpsorganisationer).

Tre virksomheder beklagede, at de p.t. ikke havde tid til et møde eller skriftligt besvare evt. spørgsmål. To virksomheder svarede trods vedvarende opfølgning ikke på om de bød på offentlige kontrakter i de på gældende lande.

Af de resterende ni virksomheder blev der foretaget længere interview per telefon af varierende varighed med tre virksomheder og aftalt møde med fem, hvoraf et møde blev aflyst af virksomheden, men virksomheden besvarede senere spørgsmålene skriftligt.

Udover virksomhederne har det været rettet henvendelse til flere erhvervsorganisationer.

Fra Dansk Industri er der udover bistand til at finde virksomheder, som kunne interviewes vedrørende GPA-reglerne, fremsat en række synspunkter på revisionen af aftalen. Der er således et ønske om en udvidelse af den kreds af lande, som er omfattet af aftalen, specielt med Kina, der ses som det store, nye marked – også for offentlige indkøb. Desuden ønsker DI mere vægt på elektroniske udbudsforretninger og – information i fremtiden, ligesom man gerne ser en mere entydig annoncering af udbuddene.

Det Danske Handelskammer oplyste, at eftersom det var vanskeligt at få virksomheder til at byde på kontrakter uden for Danmark, koncentrerer de sig om offentlige udbud i Sverige og ikke på oversøiske markeder.

Fra rådgiverorganisationer har Praktiserende Arkitekters Råd gjort opmærksom på, at det mest interessante udbudsområde er det danske, at EU-området har nogen interesse for de danske arkitekter, men at foreningen ikke havde nogen speciel interesse i eller synspunkter på GPA-landene uden for EU. Får danske arkitekter ordrer uden for EU, vil det tilsyneladende næsten altid være i forbindelse med internationale arkitektkonkurrencer, der under alle omstændigheder ville blive udbudt – GPA-regler eller ej.

Fra Foreningen af Rådgivende Ingeniører (FRI) blev det slået fast, at *internationale aftaler om udbud af offentlige indkøb blandt alle virksomheder i alle de lande, som er omfattet af aftalerne, har kun en begrænset direkte forretningsmæssig betydning for producenter af tjenesteydelser uden for udbudslandet*. Arkitekttydelser og rådgivende ingeniørtjenester leveres kun grænseoverskridende, når dette sker efter et udtrykkeligt ønske fra udbudsgiver om internationale konkurrence, siger FRI. Foreningen siger også, at hvis en dansk tjenesteyder er interesseret i et givet nationalt marked, vil det blive betjent via etableringer på dette marked.

FRI siger dog også, at de internationale aftaler har stor betydning for udbuddene, men især på grund af den betydning, de har på de nationale markeder. Da GPA for Danmarks vedkommende er implementeret via EU-reglerne, vil betydningen af de internationale aftaler på det danske marked i realiteten være bestemt af EU-reglerne og ikke af GPA.

Foreningen understreger, at den nuværende GPA medførte en række uønskede ændringer af EU-direktiverne om offentlige udbud. For det første gjorde GPA EUs grænseværdier komplicerede (fordi de er 'oversat' fra SDR til Euro), og samtidig gjorde begrænsningerne i GPAs dækning udbudsmarkedet mere uoverskueligt.

Desuden peger FRI på, at indførelsen af bestemmelser vedrørende 'teknisk dialog' (se oven for i rapporten) har været med til at give store problemer i EU-direktiverne og dermed i praksis.

FRI konkluderer derfor, at der i forbindelse med GPA bør holdes skarpt øje med konsekvenserne for EU-reglerne, og at ændringer i GPA ikke må føre til forringelser i EUs udbudsdirektiver. Endelig siger foreningen, at der for tjenesteydelser bør ske en opjustering af tærskelværdierne. Justeringen bør medføre en fordobling af tærskelværdierne for tjenesteydelser – til ca. Euro 400.000. Årsagen er, at

omkostningerne ved at udarbejde tilbud er så store, at det ved mindre udbud simpelthen ikke er realistisk at forvente, at nogen vil gøre sig ulejlighed med at byde i andre lande.

Resultater af interview-undersøgelsen

Overordnet bekræftede undersøgelsen, at kendskab til GPA er begrænset. Selv de virksomheder, som var aktive på oversøiske markeder i forbindelse med offentlige udbud eller, som i et tilfælde, hvor virksomheden tilmed udelukkende solgte til offentlige myndigheder, kendte ikke til aftalen.

Hvordan virksomhederne så mulighederne var delte. Blandt det flertal af virksomheder, som enten aldrig havde forsøgt at byde eller vundet et udbud, var der en klar skeptisk holdning. Det var "spild af tid" at forsøge og kontrakttildelingen "altid var givet på forhånd", eksempelvis gennem præcise specifikationer, der favoriserer bestemte leverandører (både nationale, men også udenlandske leverandører, jf. nedenfor vedrørende japanske virksomheders dominans). En virksomhed havde forsøgt at få Udenrigsministeriets assistance i forbindelse med udbud, hvilket "altid har vist sig at være forgæves". Vedkommende virksomhed havde desuden en enkelt gang bedt en eksportstipendiat i Canada om assistance til en tender, som "blev tabt, da stipendiaten ikke havde læst udbudsmaterialet ordentligt". Virksomheden havde ikke siden budt på offentlige kontrakter.

Kendetegnende for de virksomheder, som var aktive i forbindelse med offentlige udbud på oversøiske markeder, var en mere pragmatisk holdning – man kendte spillets uskrevne regler og spillede med. Dette ses eksempelvis ved spørgsmålet om hvordan man får succes på området: Man skal kende til kommende udbud og påvirke myndigheden inden udbudsmaterialet udarbejdes. En virksomhed, aktiv i USA, Canada, Schweiz, Polen og Kina, oplyste således at den forsøgte, ofte med held, at sørge for "at vinde inden leverancen kommer i udbud". Alle virksomheder understregede i den forbindelse betydningen af at have lokal tilstedeværelse, enten gennem datterselskab, agent eller konsulent, som sørger for kendskab til udbud inden de offentliggøres formelt.

Flere virksomheder peger på bureaukratiet, som en væsentlig barrierer. Ligesom EU-udbudsreglerne blandt mange danske virksomheder har fået et ry, som værende meget komplicerede, er dette også gældende for GPA-reglerne.

Mht. udbudsproceduren kendte kun få af virksomhederne til de forskellige former i GPA, men mange mente, at det normalt drejede sig om en måneds frist rent formelt. Dette var dog ret underordnet, da det ofte er for sent. Man skal kende til et udbud inden det finder sted, jf. ovenstående.

Tekniske standarder og specifikationer

Med hensyn til specifikationer i udbudsmaterialet så virksomhederne de største muligheder for diskrimination. Specifikationerne er ofte særdeles besynderlige. Eksempelvis i Fjernøsten var japanske virksomheder så veletablerede og havde opbygget et nært samarbejde med regionens myndigheder, at specifikationerne udelukkede alle andre virksomheder end de japanske.

De danske virksomheder understregede, at det var vigtigt at have al dokumentation og certifikater klar og sørge for løbende at opdatere oplysningerne skulle der ske den mindste ændring i produktet. Man må følge med i "hvad, der tales om i verden", så man er klar med de rette dokumentationer – man må eksempelvis ikke lade sig overraske over krav om miljøcertifikater og lignende. Denne ofte omfattende dokumentation skal foreligge på de lokale sprog.

Flere virksomheder peger på manglende information og manglende indsigt, som en væsentlige barriere for deltagelse i offentlige udbud i GPA-landene.

Mange markeder i Fjernøsten er åbne på papiret, men der er "formidable barrierer" i realiteten. Singapore er blevet nævnt som et godt eksempel herpå. Landet virker umiddelbart åbent, men lokale karteller – som de offentlige myndigheder kender til og ofte ønsker – er de eneste, der kan vinde offentlige kontrakter, hævdes det. Virksomhederne understreger derfor vigtigheden af at finde lokale partnere eller købe lokale virksomheder, men fastholde deres nationale identitet.

Klagesystemerne

Mht. at klage over en uretfærdig eller uklar behandling havde kun få virksomheder erfaringer med at klage. Flere virksomheder havde "været tæt på" at klage, men ingen ville "ødelægge et godt forhold til kunden, det er svært at anklage kunden". Det er den samme barriere, "black-listning", der ses som en begrundelse for ikke at klage i relation til EU-udbud.

Alle virksomheder mente, at *en mere uformel klageprocedure inden tildelingen af kontrakter givetvis ville være ønskværdig*. En virksomhed var eksempelvis blevet groft diskrimineret i Fjernøsten, men havde været i stand til at vinde alle efterfølgende udbud gennem et vedholdende pres på relevante ministerier og ved Udenrigsministeriets hjælp. Samme virksomhed understregede naturligt nok, at det kræver en "stor investering og tålmodighed", at etablere sig på denne måde. Kun én virksomhed forsøger regelmæssigt at få begrundelse for afslag, men "får det sjældent".

Mht. hjælp fra offentlig myndigheder var der nogen ros til Udenrigsministeriet, da det ofte var behjælpelig med certifikater og at finde rette dokumentation. De lokale danske ambassader var noget mere vanskelige at arbejde med, da de "skal finde en balance mellem at hjælpe den danske virksomhed og fastholde gode relationer til myndighederne i det land ambassaden befinder sig". Fra organisatorisk side nævner virksomhederne udelukkende DI's seminarer og klubber, hvor der er et stort erfaringsgrundlag, som kan og bliver benyttet.

Konklusion mht. interview af danske virksomheder.

Det kan være noget vanskeligt at konkludere ud fra de kvalitativt få svar, virksomhederne har givet, men det synes at være et gennemgående træk, at lokal tilstedeværelse, en pragmatisk holdning til udbudsprocedurerne og de offentlige myndigheder samt langsigtede investeringer og strategier er nødvendigt for at få succes på området. En opstramning af de formelle klageprocedurer synes ikke at være

særligt ønsket, men derimod synes etableringen af et uformelt klagesystem, der kan hjælpe virksomhederne med vanskeligheder samtidig med, at de kommercielle muligheder bevares, at være langt mere ønsket af virksomhederne.

5. Sammenfatning af erhvervsønsker i forbindelse med den kommende revision af GPA.

På baggrund af de input, der er givet til denne undersøgelse fra virksomheder, fra brancheorganisationer og fra Følgegruppen for EU-udbud, kan en række synspunkter identificeres som vigtige i forbindelse med en revision af GPA.

Der er først og fremmest brug for en forbedring og forenkling af GPA-reglerne, så de bliver mere overskuelige og anvendelige. Hertil kommer, at GPA bygger på en række grundlæggende principper om offentlige indkøb, herunder om ligebehandling, gennemsigtighed og ikke-diskrimination m.v. Disse principper er i sig selv klare nok, men bør udtrykkes i selve aftaleteksten.

Endvidere giver aftalen et forvirrende billede på grund af de mange bilaterale undtagelser vedrørende markedsadgang i GPA. De kan næppe helt fjernes, da undtagelserne typisk er udtryk for manglende gensidighed fra den anden parts side på bilateralt plan, men en kritisk gennemgang af undtagelserne, eventuelt inkl. deres økonomiske betydning, kan overvejes med henblik på at skabe forenklinger. Det vil være naturligt fra dansk side specielt at satse på en forenkling i forhold til de undtagelser, der vedrører Danmark (eller EU som blok) med henblik på at skabe større klarhed og – ikke mindst – større markedsadgang.

Der er ligeledes et meget stort behov for at få skabt en mere effektiv form for meddelelser om udbuddene, så de bliver overskuelige for virksomhederne. Det synes naturligt at bygge på de tanker om elektronisk meddelelse af udbud, der foregår i EU.

Der er fra erhvervsorganisationer udtrykt ønske om en øget anvendelse af elektroniske udbud og elektronisk tilbudsgivning. De nye elektroniske muligheder, og især Internettets store udbredelse, gør det naturligt at benytte sig af de muligheder, som ligger der. Disse muligheder var langt mindre kendte og fremtrædende, da den nugældende aftale blev forhandlet på plads. Samtidig kan det bemærkes, at med den medlemskreds der findes i GPA nu, og som kan forventes i tiden fremover, skulle det ikke være vanskeligt at benytte de elektroniske former i stort omfang, ligesom det næppe umiddelbart vil betyde nogen konkurrenceforvridning mellem landene.

Der er fra erhvervsside rejst ønske om en udvidelse af medlemskredsen. Dette punkt er ikke til forhandling i forbindelse med selve revisionen, men er dog et helt overordnet mål i sig selv. Det er som nævnt ovenfor gældende WTO-politik, at nye medlemslande automatisk opfordres til at tilslutte sig GPA. Denne fremgangsmåde – at betragte medlemskab af WTO og GPA i sammenhæng – bør fortsættes og har allerede i et vist omfang indebåret, at visse nye medlemmer i WTO har forpligtet sig til at tiltræde GPA. Om fremgangsmåden vil blive generelt anerkendt, kan kun fremtiden vise. Blandt de lande, der kunne komme på tale som nye WTO-medlemmer, er det især Kina og i mindre grad Rusland, der står på den danske ønskeliste, men disse lande har hidtil været afvisende over for at knytte udbudsretlige forpligtelser til et medlemskab af WTO. De østeuropæiske lande vil for de flestes vedkommende i løbet af kort tid komme under EUs regler, enten fordi de bliver medlemmer af EU, eller fordi de er forpligtet til at indføre reglerne i større eller mindre omfang under Europa-aftalerne.

Den ultimative løsning på dette problem samt det helt centrale ønske om øget markedsadgang inden for offentlige indkøb vil være at indgå en generel, multilateral aftale (dækkende alle WTO-medlemmerne), om offentlige indkøb – og især vedrørende markedsadgang i forbindelse med de offentlige indkøb. Det ser dog ikke på nuværende tidspunkt ud til at kunne lykkes før tidligst i forbindelse med en helt ny WTO-runde i det nye årtusinde. I mellemtiden vil det være vigtigt at sikre en konsistens mellem på den ene side revisionen af GPA (der i denne omgang således må forventes at forblive en plurilateral aftale) samt forhandlingerne om Transparency-aftalen og indkøb af services (GATS). Dette vil til sin tid kunne medvirke til mere klare og konsistente regler på alle områder – og medvirke til at øge mulighederne for i det hele taget – i en eller anden form - at få en fuldt dækkende, multilateral aftale om offentlige indkøb i WTO.

Også spørgsmålet om mulige ændringer, der kan føre til forringelser i EU-direktiverne er rejst som et problem. Derfor bør der holdes et skarpt øje til konsekvenserne for EU-direktiverne under forhandlingerne.

Spørgsmålet om anvendelse af tekniske standarder og specifikationer på en protektionistisk måde er nævnt fra virksomhedsside. Der bør derfor i højere grad fokuseres herpå, herunder at gældende forpligtelser efter GPA art. VI – hvorefter bl.a. internationale standarder så vidt muligt anvendes, hvor de findes – overholdes. Eventuelle reviderede regler herom må ikke føre til en forringelse af det nuværende danske beskyttelsesniveau på miljø- og arbejdsmiljøområdet.

Der er behov for mere enkle og effektive klagemuligheder. Det vil formentlig bedst kunne ske parallelt til de netværksløsninger, der nu opbygges i forbindelse med EU-udbud, da mulighederne for at ændre på de formelle klagemuligheder i GPA må vurderes at have lange udsigter.

Man kan i denne forbindelse også pege på det forslag, som EU har sendt til parterne i GPA om uafhængige nationale organer, der bl.a. skal fungere som hurtigtvirkende og uformelle kontaktpunkter i forbindelse med vanskeligheder ved udbudsprocedurer. Desuden skulle sådanne organer give bistand til kontraktparter, kunne intervenere og checke udbudspraksis samt behandle klager.

Spørgsmålet om 'grønne udbud' rejses oftere og oftere. Det er ikke et punkt, der i særligt omfang er rejst fra erhvervslivet i forbindelse med denne undersøgelse. Punktet skal alligevel nævnes her, fordi det har en politisk bevågenhed, og fordi man fra officiel dansk side formentlig vil have brug for en holdning til, hvordan miljøregler og miljøstandarder kan eller bør indgå i en revideret GPA.

Bilag.

1. Grænseværdier under GPA

Beløb i SDR.

Kilde: Internettet <http://www.wto.org/wto/govt/tresh.htm>

September 1998.

Anneks 1: Centrale regeringsmyndigheder

Land	Varer	Tjenester	Bygge- og anlæg
Canada	130,000	130,000	5,000,000
EU	130,000	130,000	5,000,000
Hong Kong, Kina	130,000	130,000	5,000,000
Israel	130,000	130,000	8,500,000
Japan	130,000	130,000	4,500,000*)
Korea	130,000	130,000	5,000,000
Liechtenstein	130,000	130,000	5,000,000
Aruba (Holland)	130,000	130,000	5,000,000
Norge	130,000	130,000	5,000,000
Singapore	130,000	130,000	5,000,000
Schweiz	130,000	130,000	5,000,000
USA	130,000	130,000	5,000,000

*) Arkitektydelser: 450,000

Anneks 2: Myndigheder under centralregeringsniveau

Land	Varer	Tjenester	Bygge- og anlæg
Canada	355,000	355,000	5,000,000
EU	200,000	200,000	5,000,000
Hong Kong, Kina	200,000	200,000	5,000,000
Israel	250,000	250,000	8,500,000
Japan	200,000	200,000	15,000,000*)
Korea	200,000	200,000	15,000,000
Liechtenstein	200,000	200,000	5,000,000
Aruba (Holland)	-	-	-
Norge	200,000	200,000	5,000,000
Singapore	200,000	200,000	5,000,000
Schweiz	200,000	200,000	5,000,000
USA	355,000	355,000	5,000,000

*) Arkitektydelser: 1,500,000

Anneks 3: Andre myndigheder, herunder især forsyningsvirksomheder

Land	Varer	Tjenester	Bygge- og anlæg
Canada	355,000	355,000	5,000,000
EU	400,000	400,000	5,000,000
Hong Kong, Kina	400,000	400,000	5,000,000
Israel	355,000	355,000	8,500,000
Japan	130,000	130,000	15,000,000*)
Korea	450,000	450,000	15,000,000
Liechtenstein	400,000	400,000	5,000,000
Aruba (Holland)	400,000	400,000	5,000,000
Norge	400,000	400,000	5,000,000
Singapore	400,000	400,000	5,000,000
Schweiz	400,000	400,000	5,000,000
USA	250,000 eller 400,000	250,000 eller 400,000	5,000,000

*) Arkitektydelser: 1,500,000

2. Delstater i USA der er omfattet af GPA

GPA omfatter som nævnt ikke alene det centrale regeringsniveau, men også niveauer herunder. I USA har den føderale regering ikke kunnet binde delstaterne på dette område, og derfor har kun en del af dem valgt at være med i aftalen. Det gælder i alt 37 delstater, som er nævnt nedenfor. Billedet kompliceres dog yderligere af, at det ikke er alle myndigheder i de pågældende delstater, som er omfattet af aftalen. Detaljerne herom fremgår af annekserne til GPA.

Arizona
Arkansas
California
Colorado
Connecticut
Delaware
Florida
Hawaii
Idaho
Illinois
Iowa
Kansas
Kentucky
Louisiana
Maine
Maryland
Massachusetts
Michigan
Minnesota
Mississippi

Missouri
Montana
New York
Nebraska
New Hampshire
Oklahoma
Oregon
Pennsylvania
Rhode Island
South Dakota
Tennessee
Texas
Utah
Vermont
Washington
Wisconsin
Wyoming

3. Eksempler på ITC arbejde i udviklingslandene

International Trade Centre (ITC) arbejder som nævnt i rapporten bl.a. med udbredelse af gode udbudsregler i udviklingslandene.

I den strategi, der anvendes, indgår en analyse af de eksisterende udbudssystemer i det pågældende land. Denne analyse leder til en identifikation af problemer i det nationale udbudssystem. ITC tilbyder udviklingslandet en række diagnostiske værktøjer til undersøgelser af såvel processer som personale, og der anvendes et standard kompendium for udbudssystemer (se nedenfor).

Efter analysen starter man med målrettet teknisk bistand, som bl.a. sigter mod at reformere de eksisterende systemer, herunder de lovmæssige rammer, institutionelle og operationelle aspekter. Desuden arbejdes der med de menneskelige ressourcer i form af træning og karriereplanlægning.

ITC anvender i denne proces modelsystemer for udbud (UNCITRAL) og desuden nu i høj grad elektroniske handelssystemer. Til træningen har man et modulopbygget træningssystem.

ITCs modelkompendium har følgende indhold (her på engelsk):

1. Application and Scope of Procurement
2. Public Goals/Policies
3. Transparency
4. Accountability
5. Competitive Procedures
6. Qualifications
7. Non-discrimination
8. Value for Money
9. Preferences
10. Solicitations

11. Responsiveness/Evaluation
12. Award/Performance/Remedies
13. Tendering
14. Restricted Tendering
15. Requests for Proposal
16. Selective Two-Stage Tendering
17. Competitive Negotiations
18. Requests for Quotations
19. Single Source Procurement
20. Other Methods and Procedures
21. Legal Environment

ITCs træningsmoduler vedrører:

1. Determining Requirements
2. Analysing Supply Markets
3. Appraising Suppliers
4. Developing Supply Strategies
5. Preparing the Contract
6. Sourcing
7. Negotiating
8. Managing the Supply Contract
9. Managing International Logistics
10. Managing Inventory
11. Measuring Performance in Supply Management
12. Exploring the Corporate Environment
13. Understanding the National Environment

4. Personer, organisationer og virksomheder kontaktet i forbindelse med denne undersøgelse

Merete Rasmussen, KonkurrenceStyrelsen
 Vibeke Dumrath, KonkurrenceStyrelsen
 Henriette Søltøf, Dansk Industri
 Anita Wagner, Det Danske Handelskammer
 Peter Westerdorff, Håndværksrådet
 John Cederberg, Foreningen af Rådgivende Ingeniører
 Keld Møller, Praktiserende Arkitekters Råd

Vesile Kulacoglu, WTO, Genève
 Luis Ople, WTO, Genève
 Jany Barthel-Rosa, WTO, Genève
 Wayne Wittig, International Trade Centre, Genève
 Klaus Rostell, Den Danske Repræsentation, Genève

Jens Viberg, DG XV, Europa-Kommissionen
 Petra Smulders, Phare, Europa-Kommissionen

Danmarks Statistik
 Trade Directorate, OECD

Den Danske Ambassade i Washington, DC, USA
 Den Danske Ambassade i Ottawa, Canada
 Den Danske Ambassade i Warszawa, Polen
 Den Danske Ambassade i Tokyo, Japan
 Den Danske Ambassade i Seoul, Korea
 Det Danske Generalkonsulat i Los Angeles, USA
 Det Danske Generalkonsulat i New York, USA
 Det Danske Generalkonsulat i Hong Kong, Kina
 Det Danske Generalkonsulat i Zurich, Schweiz

Virksomheder:

ABB Energi og Industri A/S	Haldor Topsøe A/S
ADtranz Danmark A/S	HOH Vand & Miljø A/S
Ambu International A/S	ISS A/S
Ansaldo Vølund A/S	Kompan A/S
Artema S & W Medico Teknik A/S	Krüger A/S
B&K Medical A/S	Labofa
Coloplast A/S	Lundbeck A/S
Crisplant Ltd.	Løvens Kemiske Fabrik
Dameca A/S	MD Foods
Danfoss A/S	Modulohm
Danisco Foods	Novo
Danogips A/S	Phønix Contractors A/S
Dantec Medical A/S	Polystan A/S
Det Danske Stålvalseværk A/S	Roulunds Fabriker A/S
Fibertex A/S	Sahva A/S
FLS Miljø A/S	SEMCO A/S
Fredericia Stolefabrik A/S	SIS International A/S
Fritz Hansen A/S	Snedkermester Niels Roth
Gar-Tek	Superfos Construction
GN Danavox as	Tinby A/S
GN Netcom	Vestas Danish Wind Technology A/S
GN Nettetst as	Viking Life-saving Equipment A/S
Grundfos A/S	Aalborg Industries A/S