

KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ



WYDZIAŁ ANALIZ
EKONOMICZNYCH I
SPOŁECZNYCH

Europejski rynek budowlany

Grudzień 2000

Eugeniusz Zawadzki

Raport

Nr 186

Przedmiotem opracowanie jest analiza podstawowych mechanizmów i zasad funkcjonowania europejskiego rynku budowlanego (krajów UE) takich jak: stopień konsolidacji rynku budowlanego, stosowane dyrektywy i normy budowlane, zasady projektowania i realizacja inwestycji budowlanych, czynnik ludzki oraz poziom konkurencyjności budownictwa. Opracowanie kończą wnioski z przeprowadzonych analiz.

Spis treści

1. Charakterystyka rynku budowlanego w krajach UE

1. Wielkość i struktura rynku budowlanego
2. Zasady funkcjonowania rynku budowlanego w wybranych krajach UE
3. Sposób zawierania kontraktów budowlanych
4. Mechanizm podzleceń w budownictwie
5. Stopień konsolidacji europejskiego rynku budowlanego
6. Strategia firm budowlanych i ochrona rynku budowlanego

2. Normy europejskie, aprobaty techniczne i dyrektywy w budownictwie

1. Normy europejskie (EN)
2. Aprobaty techniczne (ETA)
3. Dyrektywa dotycząca wyrobów budowlanych
4. Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych
5. Europejskie standardy kwalifikacji przedsiębiorstw budowlanych

3. Projektowanie i realizacja inwestycji budowlanych

1. Projektowanie budowlane
2. Prawa autorskie
3. Wynagradzanie prac projektowych
4. Organizacja projektowania i realizacji inwestycji budowlanych
5. Odpowiedzialność cywilna i rękojmia na rynku budowlanym

4. Czynniki ludzkie w budownictwie

1. Kształcenie kadr budowlanych
2. Kariera zawodowa inżyniera budowlanego
3. Rola samorządu budowlanego w reprezentowaniu i kształtowaniu środowiska
4. BHP na budowie

5. Konkurencyjność na rynku budowlanym

1. Jakość w sektorze budowlanym
2. Poprawa poziomu wykształcenia
3. Reorientacja i intensyfikacja działalności B+R
4. Usprawnienie przepisów prawa

6. Wnioski

Uwagi wprowadzające

Z polskiego punktu widzenia europejski rynek budowlany (krajów UE), stanowi punkt odniesienia w wysiłkach integracyjnych. Poznanie europejskiego rynku budowlanego ma aspekt poznawczy i aplikacyjny. Stąd celem opracowania jest poznanie ogólnych zasad i mechanizmów tego rynku oraz dystansu dzielącego rynek polski od rynku unijnego.

W opracowaniu wykorzystano dostępne w Polsce piśmiennictwo. W szczególności ważne znaczenie mają tu mniej znane analizy, materiały z seminariów i konferencji poświęconych europejskiej integracji technicznej budownictwa, organizowane przez Instytut Techniki Budowlanej oraz przez Polski Komitet Normalizacyjny.

Opracowanie składa się z pięciu rozdziałów. W pierwszym z nich, dotyczącym charakterystyki rynku budowlanego, przeanalizowano potencjał budowlany, sposób zawierania kontraktów, mechanizm podzleceń, stopień konsolidacji oraz ogólną strategię firm budowlanych. W następnym rozdziale dotyczącym instrumentów regulujących rynek budowlany wskazano na normy europejskie, aprobaty techniczne, dyrektywy dotyczące wyrobów budowlanych, zamówień publicznych oraz europejskie standardy kwalifikacji firm budowlanych.

Proces projektowania i realizacji inwestycji budowlanych analizowano w zakresach: zasad projektowania budowlanego, praw autorskich, wynagrodzeń za prace projektowe oraz odpowiedzialności cywilnej i rękojmi na rynku budowlanym. Czynniki ludzkie w budownictwie analizowano pod kątem zasad kształcenia kadr, kariery zawodowej inżyniera budowlanego, i roli samorządu budowlanego. Wreszcie w ostatnim rozdziale dotyczącym konkurencyjności na rynku budowlanym przeanalizowano wzrost znaczenia jego jakości, poprawy poziomu wykształcenia, intensyfikacji badań i usprawnienia przepisów prawa. Tam, gdzie to było możliwe, starano się pokazać dystans Polski w stosunku do rozwiązań unijnych oraz działania, które należałoby podjąć, aby ten dystans zmniejszyć.

1. CHARAKTERYSTYKA RYNKU BUDOWLANEGO W KRAJACH UE

1.1 Wielkość i struktura rynku budowlanego

W 1999 r. produkcja budowlana w krajach UE, zdaniem Euroconstruct, wyniosła blisko 803 mld EUR, a w 2000 r. przewiduje się osiągnięcie 817 mld EUR (wzrost o 1,7%). Stanowi to około 11% PKB w Unii Europejskiej i 5,6% wartości dodanej. Według klasyfikacji unijnej budownictwo jest największym sektorem przemysłowym, wyprzedzając pod tym względem przemysł chemiczny i spożywczy. Niestety budownictwo charakteryzuje się relatywnie niskim wzrostem wydajności pracy. W latach 1970 - 1998 wydajność w sektorze budowlanym wzrastała przeciętnie o 0,9% rocznie podczas gdy w innych gałęziach gospodarki wzrost ten wyniósł 2,3%. Sektor budowlany ma także podstawowe znaczenie pod względem wytwarzania dóbr inwestycyjnych, generując 58% majątku trwałego brutto. W stosunku do Japonii produkcja budowlana krajów UE jest większa o 10%, w stosunku do Stanów Zjednoczonych o 30%. Kraje Unii Europejskiej są największym światowym eksporterami usług budowlanych. Udział zachodnich firm europejskich w rynku światowym wynosi 52%.

Pod względem zatrudnienia budownictwo jest największym sektorem gospodarki. Zatrudnienie w nim znajduje 8,8 mln osób, tj. około 7% ogółu zatrudnionych. Ponadto przy pracach projektowych zatrudnionych jest 0,8 mln osób, przy wytwarzaniu produktów budowlanych znajduje zatrudnienie 2,5 mln osób, natomiast w innych sektorach gospodarki pracujących na rzecz budownictwa pracuje 14,3 mln osób. Tak więc

w krajach Unii Europejskiej ponad 26 mln pracowników jest związanych bezpośrednio lub pośrednio z budownictwem. Wzrost zatrudnienia w sektorze budowlanym daje dwukrotny wzrost zatrudnienia w sektorach pracujących na rzecz budownictwa.

W strukturze wartościowej robót budowlano-montażowych krajów UE do czołówki w sektorze budowlanym zaliczają się: Niemcy (24%), Francja (15%), Włochy (14%) i Wielka Brytania (13%) Hiszpania (7%). Ich udział w europejskim rynku budowlanym wynosi około 74%. Pozostałe kraje unijne partycypują w rynku budowlanym w wysokości 26%, w tym udział pozostałych krajów unijnych z Europy Zachodniej wynosi 16%, zaś krajów unijnych Europy Północnej - 10%. Wart podkreślenia jest fakt malejącego udziału budownictwa niemieckiego na rynku budowlanym krajów UE. Na początku lat dziewięćdziesiątych udział ten wynosił około 40%, zaś przy końcu dekad zmalał do 24% (spadek o 14 pkt. procentowych nie tylko z powodu załamania się koniunktury budowlanej ale także z powodu poszerzenia się Unii o nowe kraje).

W strukturze robót budowlano-montażowych w 1999 r. największy udział w budownictwie europejskim mają prace renowacyjne i konserwatorskie (35%), budownictwo mieszkaniowe (24%), budownictwo inżynieryjne (21%) oraz budownictwo o innym przeznaczeniu (20%).

W strukturze organizacyjnej budownictwa znaczącą rolę spełniają małe i średnie przedsiębiorstwa (SME - *small and medium enterprises*). Na ogólną liczbę 1,9 mln firm, niemal 97% stanowią małe firmy zatrudniające do 20 pracowników, natomiast 93% firm zatrudnia poniżej 10 osób. Europejska Federacja Przemysłu Budowlanego (FIEC) traktuje małe i średnie firmy budowlane w sposób priorytetowy. Organizacja ta utworzyła specjalną grupę roboczą, której celem jest troska o interesy małych firm w polityce gospodarczej Unii Europejskiej. Grupa ta opowiada się za:

- zmniejszeniem stawki VAT od usług budowlanych charakteryzujących się dużym nakładem robocizny,
- podjęciem działań mających na celu utworzenie znacznej liczby miejsc pracy (m.in. - właśnie przez redukcję stawek VAT) w celu ograniczenia „pracy na czarno” (głównie nielegalnych imigrantów) w sektorze budowlanym.

W krajach Unii Europejskiej rozwinięty jest także nielegalny rynek pracy w budownictwie („praca na czarno”). Eksperti FIEC wyróżniają następujące formy tego rodzaju pracy:

- pomoc sąsiedzka wykonywaną za wynagrodzeniem,
- wykonywanie usług budowlanych przez wykwalifikowaną firmę bez uiszczania podatków, oraz opłat na ubezpieczenia społeczne. Z kolei zleceniodawca nie płaci VAT,
- legalnie działające firmy nie zgłaszają wszystkich wykonywanych robót budowlanych,
- zatrudnianie na stanowiskach pracy osób mających inne dochody (zasilek dla bezrobotnych, emerytura itp.).

Głównym powodem pracy nie zadeklarowanej jest chęć poprawy własnych dochodów oraz redukcja kosztów świadczenia usług budowlanych. W Niemczech przemysłowi budowlanemu przypisuje się około 60% dochodów z pracy nielegalnej. W Austrii ocenia się, że sektor budowlany obejmuje około 40% dochodów (około 7 mld EUR) nielegalnej gospodarki. Panuje zgodny pogląd, że najbardziej podatne na nielegalną pracę w krajach unijnych są budowa nowych mieszkań prywatnych oraz ich modernizacja.

We Francji „pracę na czarno” świadczy się głównie w mieszkalnictwie. Ocenia się, że 75% pracy nie zadeklarowanej w budownictwie, skupione jest w tym sektorze. Z każdych 100 F wydanych w mieszkalnictwie 5 franków jest wydatkowane nielegalnie,

natomiast w pozostałych sektorach budowlanych zaledwie 1 F. W Hiszpanii szacuje się, że prace nie zadeklarowane stanowią 30% dochodów sektora renowacyjnego.

W Komisji Europejskiej uważa się, że stawka VAT ma istotne znaczenie w ograniczeniu pracy na czarno oraz w tworzeniu nowych miejsc pracy. Według A. Paszyńskiego¹ Komisja przedstawiła eksperymentalną dyrektywę (ma obowiązywać do 31 grudnia 2002 r.), której celem jest zmniejszenie VAT na usługi pracochłonne w tym i budowlane. Na tym tle wspomniany FIEC szacuje, że gdyby kraje UE zdecydowały się na obniżenie stawki VAT dla prac remontowo-konserwatorskich do 6%, to zatrudnienie w tym sektorze budownictwa wzrosłoby o 30 tys. osób (z 240 tys. do 270 tys. osób).

1.2 Zasady funkcjonowania rynku budowlanego w wybranych krajach UE

W procesie integracji polskiego budownictwa z budownictwem unijnym czołową rolę odgrywa budownictwo niemieckie (bliskość terytorialna, potencjał budowlany itp.). Dlatego też, ponieważ nasza droga do europejskiego rynku budowlanego prowadzi przez rynek niemiecki, rynekowi temu poświęcono główną uwagę. Ponieważ na europejskim rynku budowlanym ważną rolę odgrywa także rynek angielski i francuski, poddano te rynki także pewnym węższym analizom w porównaniu do rynku niemieckiego.

Niemcy. W RFN struktura władz budowlanych jest dostosowana do struktury związkowej kraju. W RFN budownictwo stanowi oddzielny dział gospodarki występujący zarówno na szczeblu federalnym, jak i władz krajowych. Działa więc tu ministerstwo budownictwa na szczeblu federalnym (Federalne Ministerstwo Planowania Przestrzennego, Budownictwa i Urbanizacji - Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau) oraz ministerstwa na szczeblu landów a także władze budowlane gmin, dostosowane do trójszczeblowej administracji rządowej i samorządowej struktury kraju.

Do ważniejszych instytutów naukowych stanowiących zaplecze badawczo-rozwojowe budownictwa należy zaliczyć Das Deutsche Institut für Bautechnik (Niemiecki Instytut Techniki Budowlanej) oraz Bundesanstalt für Materialprüfung (Federalny Instytut Kontroli Materiałów). Władze i administracja budowlana zajmuje się głównie tworzeniem i dopasowywaniem do zmieniających się potrzeb bazy normatywnej oraz przepisów prawa. Obok tego do zadań władz centralnych należy kontrola i nadzór publicznych przedsięwzięć budowlanych.

Niezależnie od federalnej ustawy zasadniczej i ustawy budowlanej każdy kraj związkowy obok własnej konstytucji posiada także swoje prawo budowlane i towarzyszące mu przepisy wykonawcze. Prawo budowlane w Niemczech (Bauordnung) obejmuje:

- przepisy budowlane powiązane z kodeksem cywilnym (druga księga: Prawo stosunków zobowiązań, umowy o dzieło § 633-652; trzecia księga: Prawo własności § 903-1011);
- prawo budowlane powiązane z planowaniem przestrzennym (obowiązujące ustawy federalne w zakresie: Prawo budowlane, Prawo użytkownika obiektów budowlanych, Przepisy planowania, Przepisy wyceny);

¹ A. Paszyński, *Budownictwo polskie na tle budownictwa krajów Unii Europejskiej*, w materiałach Konferencji: "Dostosowanie polskich przepisów budowlanych do systemu obowiązującego w UE", Mrągowo, 24-26 maja 2000 r.

- budowlane prawo porządkowe obejmujące ustawy stanowiące w landach (Prawo budowlane i przepisy o przebiegu budowy, Przepisy odporności ogniowej, Przepisy p. pożarowe, Przepisy garażowe);
- prawo związane z otoczeniem budownictwa (odpowiednie przepisy normatywne obejmujące: Prawo wodne, Prawo leśne, Szkody naturalne, Ochrona atmosfery, Prawo atomowe, Prawo o odpadach i inne).
- regulacje wynikające z prawa budowlanego nie dotyczą dróg i ulic oraz związanych z nimi obiektów inżynierskich (drogi, mosty, wiadukty, mury oporowe, przepusty itp., za wyjątkiem występujących tam budynków).

Oprócz prawa budowlanego w Niemczech ważną rolę odgrywają jeszcze dwa dokumenty o charakterze normatywnym:

- znormalizowane warunki zlecenia i realizacji robót budowlanych (Verdingungsordnung für Bauleistungen - VfB),
- krajowe warunki wynagradzania architektów i inżynierów (odpowiednik cennika prac projektowych - Honorarordnung für Architekten und Ingenieure - HfAul).

Ważną rolę na rynku budowlanym odgrywają jednolite warunki zlecenia i wykonywania robót budowlanych (VfB - wprowadzone po raz pierwszy w 1926 r.), ponieważ stanowią one instrument otwartej konkurencji przy negocjowaniu i zleceniu robót budowlanych oraz finansowaniu ich ze środków publicznych (sposób postępowania od przetargu do kontraktu budowlanego). Składają się one z trzech części obejmujących:

1. ogólne warunki zlecenia robót budowlanych oraz konkurencji budowlanej (VfB/A);
2. ogólne, dodatkowe i szczególne warunki umowy o realizację robót budowlanych (VfB/B);
3. ogólne i dodatkowe techniczne warunki umowy oraz wykaz robót i rysunków dla wykonania 54 rodzajów robót budowlanych (VfB/C).

Z systemu VfB oraz Prawa budowlanego wynika mechanizm przygotowania i realizacji procesu budowlanego w Niemczech. Uczestnikami tego procesu są: inwestor, projektant, wykonawca oraz władze budowlane. Rola inwestora polega na:

- złożeniu wniosku o zezwolenie na budowę,
- po otrzymaniu zezwolenia - na rozpoczęciu robót,
- złożeniu wniosku o odbiór stanu surowego i całej budowy,
- użytkowaniu budynku.

Rola projektanta polega na przygotowaniu projektu wstępnego, projektu koncepcyjnego, dokumentacji dla zezwolenia na budowę, opracowaniu dokumentacji wykonawczej, sporządzeniu wykazu robót i ich zleceniu oraz czuwaniu przy realizacji obiektu zgodnie z dokumentacją. Z kolei wykonawca realizuje stan surowy, a następnie roboty wykończeniowe i przekazuje budynek do odbioru.

Władze budowlane udostępniają informacje o terenie i innych wymogach budowlanych, udzielają zezwolenia na budowę, sprawdzając zgodność wniosku z prawem budowlanym i planem zagospodarowania przestrzennego. Po wykonaniu obiektu w stanie surowym dokonują jego odbioru w zakresie statyczności budowy i ochrony dźwiękowej, cieplnej a także odwodnienia, a po zakończeniu budowy dokonują jego odbioru końcowego. Z kolei w rozporządzeniu HfAul ustalono sposoby wynagradzania architektów i inżynierów za usługi budowlane.

Wielka Brytania. Naczelnym organem administracji budowlanej jest Ministerstwo Środowiska, Transportu i Regionów (Ministry of Environment, Transport and the Regions), natomiast podstawową ustawą budowlaną jest The Building Act z 1984 r.

Obowiązujące obecnie przepisy budowlane są zharmonizowane z przepisami Unii Europejskiej (FIDIC Regulation).

Kontrola przestrzegania przepisów budowlanych spoczywa na władzach lokalnych w regionach i na gminach w miastach (Regional Authorities i Boroughs). W ramach tych struktur funkcje kontrolne są sprawowane przez odpowiednie departamenty (Local Authority Building Department) oraz inspektorów nadzoru budowlanego (Inspectors of Construction Control). Terenowe struktury organizacyjne nie dotyczą Szkocji i Irlandii Północnej. Regiony te posiadają odrębne przepisy, aczkolwiek co do zasad są one podobne. Dla wspierania i promowania działalności brytyjskich firm budowlanych za granicą, w 1996 r. utworzono Konfederację Firm Budowlanych (Construction Confederation).

W Wielkiej Brytanii funkcjonuje obecnie 12 jednostek regionalnych, odpowiedzialnych za przestrzeganie przepisów budowlanych, tj.: Northern, North West, Yorkshire, Wales West Midlands, East Midlands, West of England, Central England, South West, London i South East. W Wielkiej Brytanii funkcjonuje ponadto Royal Institute of British Architects oraz Royal Architects Registration Board. Instytuty te sprawują funkcje opiniodawcze w rozwoju budownictwa.

Wszystkie przedsięwzięcia budowlane muszą uzyskać zgodę władzy lokalnej. Warunkiem zatwierdzenia projektu jest spełnienie trzech warunków:

1. zgodności projektu z generalnymi zasadami urbanistyki i architektury,
2. ekologicznych, dotyczących m.in. zasad ogrzewania (głównie - rodzaj wykorzystywanego paliwa),
3. historycznych, głównie w odniesieniu do budynków remontowanych i odbudowywanych w stylu gwarantującym zachowanie oryginalności itp.

Dla obiektów handlowych wymogiem przy podjęciu prac budowlanych jest zachowanie standardów przeciwpożarowych (wykorzystanie materiałów oświetleniowo-ogrzewczych odpornych na ogień oraz zagwarantowanie bezpiecznych wyjść awaryjnych).

Zatwierdzanie projektu budowlanego podlega opłatom. Stawki opłat, uzależnionych od pracochłonności prac kontrolnych, są określone w The Building Prescribes Fees, Regulation 1994. Zatwierdzony projekt stanowi podstawę do rozpoczęcia prac budowlanych. Zgodnie z praktyką brytyjską inwestor powierza prowadzenie budowy wykonawcy (Builder). Wykonawca wyznacza z kolei naczelnego architekta (inżyniera budowlanego), który jest odpowiedzialny za realizację całego przedsięwzięcia (od opracowania projektu do przekazania obiektu do eksploatacji).

Ze strony lokalnych władz budowlanych realizację inwestycji nadzoruje inspektor budowlany (Building Control Inspector). Przedmiotem kontroli jest sposób realizacji poszczególnych faz budowy (fundamenty, struktura obiektu oraz dach). Po zakończeniu budowy i stwierdzeniu przez inspektora jego zgodności z projektem, władza lokalna wydaje certyfikat zakończenia budowy.

W przypadku zamówień rządowych (publicznych), przetargi na ich wykonanie ogłaszane są w prasie (zarówno krajowej, jak i międzynarodowej). Instytucją odpowiedzialną za koordynację zamówień publicznych jest Ministerstwo Skarbu. Ministerstwo to jest zobligowane do ustalania wytycznych, zgodnych z regulacjami unijnymi dla poszczególnych agend rządowych. Podstawową zasadą w zakresie zakupów publicznych jest efektywność wydatkowania dostępnych środków finansowych (budowa i eksploatacja) przy wyborze ofert oraz sprzyjanie konkurencji w zakresie jakości oraz cen.

Francja. Naczelnym urzędem administracji budowlanej jest Ministerstwo Infrastruktury, Transportu i Mieszkalnictwa (Ministre de L'Équipement, des Transports et du Logement). W gestii ministerstwa znajduje się tworzenie i egzekwowanie prawa budowlanego w zakresie: budownictwa wojskowego, normalizacji w budownictwie, kontroli technicznej budynków, ubezpieczeń w budownictwie, wskaźników kosztów budownictwa, przetargów publicznych oraz nadzoru nad budownictwem publicznym. Podstawowe przepisy budowlane zawarto w *Code de la construction et de l'habitation*.

W **Polsce** podstawowe regulacje prawne dotyczące budownictwa zawarte są w Prawie budowlanym, ustawie o zagospodarowaniu przestrzennym oraz o zamówieniach publicznych. Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89 z 7 lipca 1994 r., poz. 414 ze zmianami) określa zasady działania organów administracji budowlanej, problemy projektowania, budowy, rozbiórki i utrzymania zasobów budowlanych. Ustawa o zagospodarowaniu przestrzennym (Dz. U. Nr 89 z 25 sierpnia 1994 r., poz. 415 ze zmianami) określa podstawy gospodarowania terenami oraz podaje sposoby postępowania w tym zakresie. Ustawa o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76 z 4 lipca 1994 r., poz. 144 ze zmianami) stosowana jest do zamówień na dostawy, wykonywania usług budowlanych, realizowanych ze środków publicznych.

Przeprowadzona w 1997 r. reforma Centrum Administracyjno-Gospodarczego Rządu pozostawiła budownictwo w systemie licznych rozproszonych instytucji centralnych (Urząd Zamówień Publicznych, Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast, Urząd Geodezji i Kartografii, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego) w miejsce jednej (Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa). W tej sytuacji, z uwagi na rozbieżności kompetencyjne, brak jest instytucji odpowiedzialnej za opracowanie i realizację całościowej polityki budowlanej państwa i mechanizmów ją wspomagających.

Podjęte w połowie 2000 r. formalne działania powołujące Ministerstwo Rozwoju Regionalnego i Budownictwa (Dz. U. Nr 50 z dnia 13 czerwca 2000 r., poz. 585) wynikały raczej z potrzeby sterowania funduszami pomocowymi z UE na szczeblu regionalnym, niż wypełnienia powstałej wieloletniej luki systemowej zarządzania budownictwem, gospodarką przestrzenną i architekturą. W Polsce uczestnikami procesu budowlanego są: inwestor, inspektor nadzoru inwestorskiego, projektant i kierownik budowy. W obowiązującym Prawie budowlanym zginął więc wykonawca budowlany.

Z przedstawionych materiałów odnoszących się do stanów prawnych procesów budowlanych w krajach UE i w Polsce wynikają istotne różnice dotyczące prawnych podstaw funkcjonowania rynku budowlanego. W Polsce przez wiele lat budownictwo nie było reprezentowane w centralnych władzach administracji jako specyficzny sektor gospodarki. Obecnie tworzona jest nowa struktura resortu i celowe byłoby tu skorzystanie z doświadczeń państw członkowskich UE.

Znaczne różnice występują także z zawartości merytorycznej i formalnej w Prawie budowlanym. Przykładowo w Niemczech Prawo budowlane zawiera wszystkie te elementy, które w Polsce objęte są Ustawą o zagospodarowaniu przestrzennym oraz w jej przepisach wykonawczych.² Inna jest procedura postępowania w procesach budowlanych w Polsce i w krajach UE. W przeciwieństwie do krajów UE, w Polsce brak jest jasno określonej roli projektanta w procesie budowlanym. Brak jest także

² T. Biliński, J. Czachowski, *Stan prawny procesów budowlanych w Polsce i w RFN*, „Rynek Budowlany”, nr 1/2000.

cenników prac projektowych. Środowiskowe zasady wyceny mają charakter pomocniczy a nie obligatoryjny.

1.3 Sposób zawierania kontraktów budowlanych

Sposób zawierania kontraktów na prace projektowe, dostawę urządzeń oraz wykonawstwo robót budowlanych jest obecnie w państwach członkowskich UE opisany w dwu dokumentach o nazwie:

- Warunki Dostaw Pod Klucz (tzw. *Srebrna Księga* opracowana przez firmę FIDIC),³
- Warunki Kontraktu na Dostawę i Projekt Budowy (kontrakt tradycyjny - tzw. *Żółta Księga*).

Aczkolwiek dokumenty te mają charakter poradników i korzystanie z nich odbywa się wyłącznie na ryzyko użytkownika, to odgrywają one ważną rolę w tworzeniu standardów zawierania umów budowlanych.

Szczególny charakter dostaw pod klucz wymusza znaczną elastyczność działań zarówno zleceniodawcy, jak i wykonawcy, dlatego też przed podpisaniem kontraktu, kiedy prowadzone są szczegółowe rozmowy na ten temat, strony winny być zorientowane w jego specyfice. Z tego powodu EIC (*European International Contractors*) instytucja odpowiedzialna za sprawny przebieg procesu podpisywania kontraktu opracowała *Przewodnik wykonawczy do nowych warunków kontraktowych zawartych w "Srebrnej Księdze"*. Przewodnik ten stara się przybliżyć wykonawcom i innym użytkownikom, zwłaszcza tym, którzy z kontraktem „pod klucz” mają do czynienia po raz pierwszy, niektóre ważniejsze kwestie, wymagające rozwiązania podczas opracowywania dokumentacji przetargowej i w rozmowach z klientami. Ponadto EIC nie zawsze zgadza się z ustaleniami zawartymi w *Srebrnej Księdze*, dlatego też przewodnik wykonawczy ma za zadanie wydobycie spraw spornych i zaprezentowanie w tych kwestiach stanowiska EIC.

Obok różnego zakresu merytorycznego zawieranych kontraktów (*Srebrna Księga* jest skoncentrowana na usługach kompleksowych - np. budynkach pod klucz, natomiast *Żółta Księga* skupia się na warunkach dostawy urządzeń i projekcie budowlanym) oba dokumenty w sposób odmienny regulują problem odpowiedzialności i ryzyka stron kontraktu (tablica 1):

³ *Przewodnik wykonawczy do „Srebrnej Księgi”: Warunki Kontraktu na przedsięwzięcia EPC pod klucz*, European International Contractors, wrzesień 1999 r., tłumaczenie KPB „UNI-BUD”.

Tablica 1. Różnice pomiędzy Żółtą Księgą i Srebrną Księgą

Żółta Księga	Srebrna Księga
1. Odpowiedzialność za projekt dostarczony przez zleceniodawcę i za dostarczenie specyfikacji prac spoczywa na zleceniodawcy.	Odpowiedzialność za całość projektu i za specyfikację prac, włącznie z przypadkiem dostarczenia ich przez zleceniodawcę, ponosi wykonawca.
2. Odpowiedzialność za prawidłowość informacji dostarczonych przez zleceniodawcę spoczywa na zleceniodawcy.	Wykonawca odpowiada za prawidłowość informacji dostarczonych przez zleceniodawcę.
3. Ryzyko związane z nieprzewidywanymi warunkami fizycznymi ponosi zleceniodawca.	Ryzyko związane z wszelkimi nieprzewidywanymi trudnościami, włącznie z nieprzewidywanymi warunkami fizycznymi ponosi wykonawca.

Źródło: Przewodnik wykonawczy EIC do warunków kontraktu FIDIC na przedsięwzięcia pod klucz, „Budownictwo i Prawo” nr 4/2000.

Srebrna Księga, zdaniem EIC, zawiera następujące mankamenty, które mogą ujawnić się podczas realizacji kontraktu:

- niedokładnie definiuje cel i zakres prac objętych kontraktem pod klucz oraz kryteria odbioru obiektu,
- pozostawia niedookreślony stopień ingerencji zleceniodawcy w pracę wykonawcy,
- niesprawiedliwie rozkłada ryzyko stron kontraktu,
- stwarza wątpliwości przy rozwiązywaniu sporów i roszczeń stron kontraktu,
- w sposób niepełny określa zakres robót, dla których opracowanie kontraktu przy pomocy *Srebrnej Księgi* byłoby niecelowe.

Określenie celu i zakresu robót. Z informacji zawartych w tablicy 2 wynika, że *Srebrna Księga* nakłada na wykonawców właściwie wszystkie obowiązki (studium projektowe, wszechstronna specjalizacja techniczna, jednoznaczne kryteria wykonawstwa), podczas gdy obowiązek zleceniodawcy sprowadza się teoretycznie do zdefiniowania celu i zakresu robót oraz kryteriów prób i odbioru obiektu. Położenie nacisku na „teoretyczne definiowanie celu i zakresu robót” jest o tyle zasadne ponieważ zleceniodawca nie odpowiada za dokładność „wymagań zleceniodawcy” (pkt. 1 w tablicy 1), co jest ze sobą wewnątrznie sprzeczne. W świetle powyższego również wewnątrznie sprzeczne jest udzielenie zleceniodawcy możliwości rewizji zakresu wykonywanych prac w trakcie realizacji budowy, co daje mu uprawnienia równe głównemu inżynierowi w tradycyjnym kontrakcie, dotyczącym wyłącznie budowy.

Sytuacje te mogą być jednak także pozornie sprzeczne. Jeśli przyjmiemy, tak jak uczyniono to w *Srebrnej Księdze*, że zleceniodawca nie odpowiada za dokładność swojego zlecenia, ani za dokładność rewizji prowadzonych prac, ponieważ na tym się nie zna, wtedy pozorna sprzeczność znika. Wtedy wykonawca podejmuje ryzyko przekonania zleceniodawcy, że jego propozycje dotyczące celu, zakresu oraz rewizji prowadzonych prac są dla zleceniodawcy korzystne.

Wpływ na proces projektowania i budowy. Stopień, w którym zleceniodawca mógłby wpływać na proces projektowania i wykonawstwa jest jednym z podstawowych obszarów regulacji i uzgodnień wykonawców realizujących budowę pod klucz. W uwagach wstępnych do *Srebrnej Księgi* przyjmuje się, że zleceniodawca winien mieć ograniczoną kontrolę nad procesem projektowania i realizacji obiektu i nie powinien ingerować w pracę wykonawcy.

Podział ryzyka i odpowiedzialności. W *Srebrnej Księdze* wykonawca ponosi dużo większe ryzyko w porównaniu do konwencjonalnego kontraktu przedstawionego w *Żółtej Księdze*. EIC nie podziela koncepcji odpowiedzialności, przedstawionej w *Srebrnej Księdze* argumentując, że zleceniodawca nie może przenieść odpowiedzialności od wszystkich rodzajów ryzyka na wykonawcę (winien być zwolniony od ryzyka, na które nie posiada żadnego wpływu).

Stanowisko EIC jest konsekwentne w poglądach lecz zbyt asekuranckie. Trudno bowiem uznać, że zleceniodawca podejmie ryzyko proporcjonalne (lub nawet pełne) w stosunku do wykonawcy w sytuacjach, których nie można przewidzieć. Jest to postulat wręcz nielogiczny (zleceniodawca ma bowiem nieskończenie mniejszą możliwość przewidzenia sytuacji nieprzewidywalnych niż wykonawca, ponieważ nie jest specjalistą w zakresie budownictwa).

Typy kontraktów „pod klucz” dla których warunki podane w *Srebrnej Księdze* nie są właściwe. *Srebrna Księga* nie nadaje się dla pewnych rodzajów kontraktów pod klucz. FIDIC wyjaśnia to w *Uwagach wstępnych do pierwszego wydania*, stwierdzając, że nie jest ona odpowiednia w następujących przypadkach (należy tu zastosować *Żółtą Księgę*):

- gdy strony kontraktu mają zbyt mało czasu lub informacji dla zapoznania się z wymaganiami zleceniodawcy i sprawdzenia ich, lub też wykonania związanych z tym niezbędnych projektów, oceny ryzyka i szacunkowych obliczeń (zwłaszcza dotyczy to punktu 4.12 - Nieprzewidziane trudności - oraz 5.1 Ogólne zobowiązania projektowe);

- gdy prace budowlane muszą być prowadzone pod ziemią lub w terenie, którego uczestnicy przetargu nie mogą zbadać;

- gdy pośrednie rozliczenia finansowe (np. za realizację poszczególnych faz obiektu) mają być ustalone przez urzędnika lub innego pośrednika;

- gdy część projektu wykonana jest przez zleceniodawcę i ma być wiążąca dla wykonawcy;

- gdy podjęcie prac odbywa się poprzez przetarg ofert, lecz bez negocjacji.

Warunki Kontraktu na Dostawę Urządzeń i Projekt Budowy (*Żółta Księga*) oraz Warunki Dostaw Pod Klucz (*Srebrna Księga*) są dokumentami pomocniczymi przy zawieraniu kontraktów budowlanych. Waga tych dokumentów polega na tworzeniu określonych standardów unijnych zawierania umów budowlanych. Polska jako kraj wstępujący do UE winna dążyć do respektowania tych ustaleń w swoich przepisach budowlanych oraz praktyce.

1.4 Mechanizm podzleceń w budownictwie

W celu usprawnienia systemu współpracy pomiędzy firmami w trakcie realizacji tego samego kontraktu budowlanego, na zasadzie podzlecenia,⁴ Europejska Federacja Przemysłu Budowlanego (European Construction Industry Federation - FIEC) opracowała zasady współpracy pomiędzy partnerami, aby ustanowić:

- kodeks postępowania opartego na wzajemnym szacunku w okresie od rozpoczęcia aż do zakończenia prac,

⁴ Umowa podzlecenia jest umową, na mocy której zleceniodawca nadrzędny powierza zleceniodawcy zależnemu wykonanie części prac budowlanych, które zostały zleczone głównemu zleceniodawcy.

- równowagę w stosunkach między partnerami mającą na celu wspieranie realizacji kodeksu postępowania opracowanego dla przemysłu budowlanego.⁵

Równowaga w stosunkach pomiędzy partnerami. Decyzja co do liczby podzleceń pozostaje w gestii głównego zleceniobiorcy. Zależy ona od skali przedsięwzięcia, charakteru technicznego kontraktu oraz złożoności prac objętych umową. Jednakże główny zleceniodawca winien dokonać selekcji dostatecznej liczby podwykonawców (zaoszczędzając podwykonawcom ponoszenie nieproduktywnych kosztów), w celu utrzymania zadowalającego poziomu konkurencji. Główny zleceniobiorca winien także unikać ogłaszania ponownych przetargów ponieważ powoduje to powstawanie niepotrzebnej konkurencji między podwykonawcami, co wpływa negatywnie na jakość prac, stosunki umowne oraz zdrowie i bezpieczeństwo na budowie.

W przypadku gdy podwykonawca wnosi wkład w postaci projektu technicznego konkretnie rozważanej oferty, wówczas główny zleceniobiorca:

- powinien przyznać temu podwykonawcy preferencyjne prawa zlecanej części prac lub też powinien uwzględnić go w swej ofercie przedstawianej inwestorowi;
- powinien uszanować jego prawo własności intelektualnej do tego projektu, co powinno być zapisane w umowie między stronami.

Zasady przyznania podzlecenia. Obowiązują tu następujące zasady:

- zasada uczciwej konkurencji (główny zleceniobiorca po ustaleniu listy podwykonawców winien zaniechać dalszego postępowania przetargowego w odniesieniu do prac objętych podzleceniem oraz powinien dokonać podzlecenia tych prac);
- zasada przejrzystości i zgodności (strony winny zagwarantować, że będą przekazywały niezwłocznie wszelkie informacje, które mogą mieć wpływ na warunki przyznania podzlecenia);
- zasada podziału kosztów (strony winny zobowiązać się do proporcjonalnych rozliczeń. Celem tego jest sprawiedliwy podział wspólnych kosztów pomiędzy zleceniobiorcami pracującymi na tym samym terenie budowy);
- zasada odniesień do standardowych dokumentów kontraktowych (w sytuacji gdy istnieją ogólne warunki do zawierania umów podzleceń, standardowe umowy lub zasady postępowania, strony podzlecenia winny ich przestrzegać, lecz bez szkody dla jakichkolwiek szczegółowych paragrafów oferty);
- zasada dokonywania płatności (strony winny ujednoczyć warunki płatności, a w szczególności rewaloryzacji cen. Główny zleceniobiorca winien przedstawić gwarancje dokonania płatności stosownie do skali prac. W przypadku zwłoki w realizacji przez głównego zleceniodawcę płatności, odsetki należne za opóźnienia w płatnościach uzależnione być winny od kwot nie uiszczonych na rzecz podwykonawcy zaś zasadę ustalania ich wysokości powinna określić umowa);
- zasady wypłaty odszkodowań oraz kar za zwłokę (główny zleceniobiorca winien zagwarantować, że w stosunku do podwykonawcy, zastosuje lub utrzyma określona umową karę za zwłokę jedynie w odniesieniu do strat poniesionych przez niego lub inne strony głównego kontraktu).

⁵ Zasady te zostały opracowane przez Grupę Roboczą ECO-5/ECO-6 na podstawie następujących publikacji FIEC:

- Europejskiej umowy o podzleceniach (*The European Sub-contracting Contract*) z 1981 r.,
- Europejskiego statutu głównych zleceniobiorców (*European Charter for Main Contractors*) z 1992 r.

Zasady realizacji umowy

- współpraca podczas realizacji umowy (w przypadku jakichkolwiek zmian w umowie, strony powinny się o tym powiadomić oraz wprowadzić na tę okoliczność dodatkowy paragraf do umowy);
- zalecenia dotyczące zatwierdzania prac oraz rozstrzygnięcia sporów (w przypadku gdy nie przewiduje się etapowego przekazywania prac - prace wszystkich zleceniobiorców winny zostać zatwierdzone jednocześnie. Główny zleceniobiorca powinien niezwłocznie przesłać podwykonawcom kopię zaświadczenia potwierdzającego zatwierdzenie prac. Podwykonawcy powinni zwrócić uwagę na wybór jakiego muszą dokonać w przypadku rozstrzygnięcia sporów, zgodnie z obowiązującymi w danym kraju przepisami, tzn.: postępowania pojednawczego, arbitrażowego lub sądowego. Jeśli nie zostanie to określone w podzleceniu, wszelkie spory między stronami tej umowy rozstrzygane są przez sady właściwe ze względu na lokalizację terenu budowy).

1.5 Stopień konsolidacji europejskiego rynku budowlanego

Realizacja na terenie innych krajów UE (np. Niemiec) dużych przedsięwzięć budowlanych przy współpracy z partnerami unijnymi jest wyrazem pewnego stopnia konsolidacji rynku europejskiego. Obecnie nie można jeszcze mówić o występowaniu jednolitego obszaru prawnego na europejskim rynku budowlanym, zakładanym przez twórców UE. Funkcjonujące dyrektywy budowlane na tym rynku zapewniają natomiast powstanie rynku budowlanego bez dyskryminacji. Przy ocenie sytuacji prawnej na europejskim rynku budowlanym należy bowiem uwzględnić zarówno przepisy prawa UE, jak i przepisy budowlane obowiązujące w poszczególnych krajach członkowskich UE.

Długookresowe strategiczne partnerstwo. Na poziomie przedsiębiorstwa budowlanego istnieje możliwość wyboru każdej z ogólnie znanych form kooperacji. Połączenie europejskich przedsiębiorstw budowlanych jest możliwe poprzez nabycie udziałów w firmach typu spółka z ograniczoną odpowiedzialnością, spółka komandytowa, w której współnikiem osobiście odpowiedzialnym jest spółka z o.o. oraz spółka akcyjna. Partnerzy z różnych krajów mogą także założyć wspólne przedsiębiorstwo budowlane o jednej z wyżej wskazanych form prawnych. Wybór formy prawnej zależy głównie od przepisów prawa podatkowego kraju, w którym zlokalizowana jest dana firma.

Europejskie prawo spółek nie przewiduje na razie możliwości utworzenia ponadnarodowego przedsiębiorstwa budowlanego na terenie UE, z wyjątkiem Europejskiej Wspólnoty Interesów Gospodarczych (EWIG), ponieważ do tej pory nie udało się uchwalić oczekiwanej od lat aktu prawnego o europejskiej spółce akcyjnej - Euro AG) - z powodu sprzeciwu Hiszpanii. Forma ta została utworzona w 1989 r. i dotychczas była rozpowszechniona w budownictwie w ograniczonym zakresie.

EWIG jest spółką osobową (charakterem swoim zbliżona do konsorcjum), której celem jest ułatwienie prowadzenia działalności gospodarczej firmom wchodzącym w jej skład. W budownictwie forma ta ułatwia realizację projektów, które mogą być zrealizowane tylko dzięki takiej współpracy. Poza obszarem UE nie ma formy prawnej podobnej do EWIG. Współpraca jest wtedy możliwa poprzez zakup przedsiębiorstwa lub jego udziałów. Po spełnieniu warunków lokalnych jest możliwość utworzenia „spółki córki”.

Współpraca przy realizacji konkretnego obiektu. Planując realizację konkretnego przedsięwzięcia budowlanego przedsiębiorstwa na terenie krajów UE mogą związać się z lokalnym przedsiębiorstwem krajowym, tworząc spółkę. We Francji i Belgii może to być na przykład forma „Association Momentanee”. Z kolei w Niemczech istnieje możliwość powołania powszechnie znanej spółki w celu realizacji konkretnej umowy o dzieło - ARGE, najczęściej w formie spółki prawa cywilnego. Formy te różnią się więc w poszczególnych krajach. Naturalnie istnieje także w tym przypadku możliwość nawiązania współpracy w formie EWIV lub po prostu występowanie w roli podwykonawcy.

W przypadku współpracy z przedsiębiorstwami nie należącymi do UE najkorzystniejszym rozwiązaniem jest powołanie spółki w celu realizacji wspólnego projektu w formie spółki kapitałowej.

1.6 Strategie firm i ochrona rynku budowlanego

Typy firm budowlanych w krajach UE. Firmy budowlane w krajach UE można podzielić na trzy rodzaje, tj.:

- małe i średnie firmy mające obroty roczne do 50 mln EUR i zatrudnienie do 250 pracowników,
- duże firmy posiadające obroty w granicach 3-4 mld EUR i zatrudniające do 1500 pracowników oraz
- wielkie firmy budowlane mające obroty roczne w granicach 7-8 mld EUR i zatrudnienie powyżej 1500 osób.

Wśród działających na rynku budowlanym krajów UE małych i średnich firm budowlanych (97% wszystkich firm), można wyróżnić z kolei cztery podstawowe ich typy:

- klasyczne przedsiębiorstwo budowlane,
- firmy specjalistyczne,
- firmy wykonujące kompleksowe usługi (np. budynki pod klucz),
- firmy "do wszystkiego" (brak specjalizacji).

W **klasycznym przedsiębiorstwie budowlanym** panuje najczęściej struktura firmy zbliżona do przedsiębiorstwa rodzinnego. Na jej czele stoi przedsiębiorca (w wielu przypadkach założyciel firmy lub jego następca). Drugi szczebel zarządzania jest słabo reprezentowany. Struktura organizacyjna firmy mogłaby ze względu na wielkość obrotów (do 50 mln EUR) spełniać wymagania konkurencyjności budownictwa, jednakże w wielu przypadkach ma jednak cechy przedsiębiorstwa rzemieślniczego.

Działalność firmy koncentruje się na terenie regionu, w którym jest ona zarejestrowana oraz w kilku najważniejszych branżach budowlanych powiązanych ze sobą na zasadzie synergii. Ograniczona jest także liczba klientów korzystających z usług tej firmy. Do najważniejszych problemów firmy w okresie dekoniunktury należy zaliczyć:

- niedopasowanie potencjału do ilości zleceń (potencjał jest rozwinięty do dużej ilości zleceń z okresu boomu budowlanego, natomiast w okresie dekoniunktury ilość zleceń jest ograniczona, przy tym samym potencjale, co powoduje wzrost kosztów stałych);
- silna presja cenowa (ponieważ koszty produkcji są obciążone wysokimi kosztami stałymi, klasyczna firma staje się niekonkurencyjna w porównaniu z dużą firmą, stosującą np. dumping płacowy w okresie dekoniunktury);

- niekorzystną strukturę produkcji budowlanej (co wynika także z niedopasowania potencjału do ilości zleceń);
- sprowadzenie firmy do roli podwykonawcy i jej uzależnienia od dużych zleceńodawców (z uwagi na poziom konkurencji).

Firma specjalistyczna. W przeciwieństwie do klasycznego przedsiębiorstwa budowlanego firma specjalistyczna dysponuje względnie nowoczesnym know-how i odpowiednimi kompetencjami w zakresie rozwiązywania problemów. Ze względu na specjalizację firma taka działa na relatywnie dużych obszarach oraz posiada doświadczenie w realizacji projektów międzynarodowych.

Do głównych problemów firmy specjalistycznej można zaliczyć:

- duże uzależnienie od rozwoju konkretnego segmentu rynku;
- potrzebę współdziałania z generalnym wykonawcą;
- inwestowanie w rozwój własnej bazy, związane z potrzebą posiadania nowoczesnych technologii;
- silną konkurencją międzynarodową, co zmusza do działania także w niekorzystnych warunkach płacowych.

Firma świadcząca kompleksowe usługi. Istota działalności powoduje, że firma wykonująca kompleksowe usługi (np. realizuje budynki pod klucz) występuje często w roli generalnego wykonawcy. Kompleksowość działań wymaga także, aby firma stosowała najnowsze know-how w projektowaniu. Ze względu na pełnienie funkcji generalnego wykonawcy firma winna posiadać duże umiejętności koordynacyjne i swobodny dostęp do przedsiębiorstw podwykonawczych.

Do podstawowych problemów firmy należy zaliczyć:

- konieczność działania w otoczeniu konkurencyjnych firm, co wzmacnia ryzyko finansowania robót, ryzyko związane z rękojmią i odbiorem prac itp.;
- potrzeba posiadania wysokich zdolności organizacyjnych, które nie są dostatecznie doceniane.

Firma do wszystkiego. Organizacja ta działając w różnych dziedzinach budownictwa dąży do zróżnicowania swej palety ofertowej. Może to sprzyjać rozwojowi firmy z uwagi na rozproszenie ryzyka działalności.

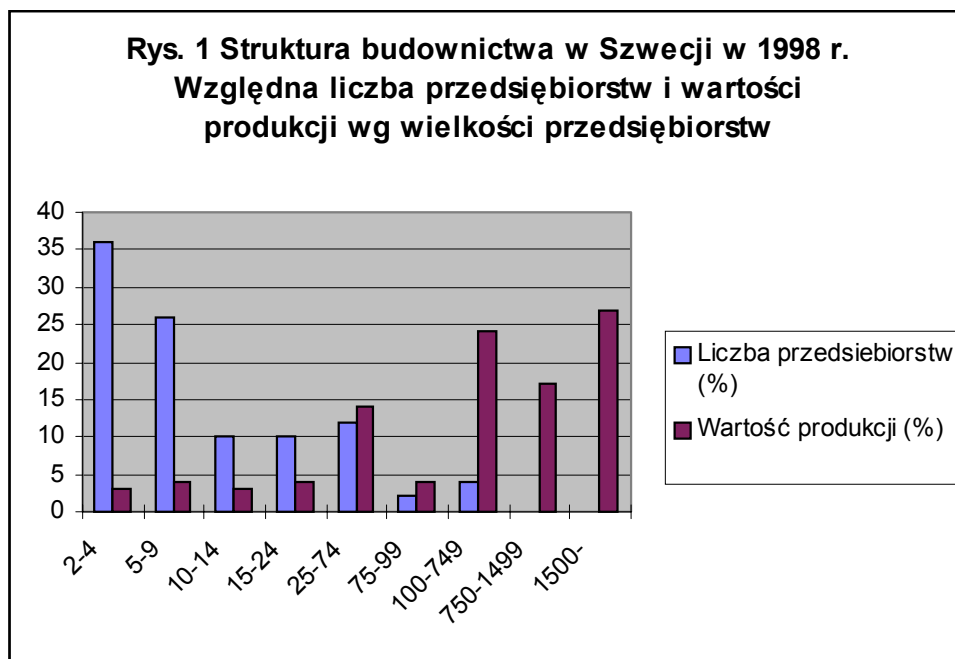
Problemem tego typu firmy jest rozdrobnienie działalności inwestycyjnej oraz potencjału, konkurencja ze wszystkimi firmami oraz niski stopień adaptacji do nowych uwarunkowań rynkowych.

Duże i wielkie firmy budowlane. Firmy tego typu realizacją wielkie (pod względem wartościowym) kontrakty budowlane jako generalni wykonawcy. W swej strategii konkurencyjnej zakładają, że zakres ich działania obejmuje światowe rynki budowlane. Są one nośnikami postępu technicznego i organizacyjnego w budownictwie, a ich działalność przyczynia się do globalizacji usług budowlanych.

Główne problemy tych firm polegają na: ryzyku wchodzenia w strategiczne sojusze, ryzyku wykreowania silniejszych konkurentów, trudniejszym zarządzaniu współpracą budowlaną (z uwagi na skalę działalności), nadmiernych kosztach koordynacji świadczonych usług, zmniejszeniu wrażliwości na lokalne potrzeby budowlane klientów.

Związki pomiędzy wielkością firmy a wartością produkcji budowlanej. Mimo, że udział małych i średnich przedsiębiorstw budowlanych w krajach UE, w ogólnej

licznie przedsiębiorstw budowlanych wynosi 97%, to szacuje się, że ich udział w ogólnej wartości produkcji budowlanej tego regionu wynosi tylko około 36%. Z kolei udział dużych i wielkich firm budowlanych w ogólnej licznie firm budowlanych wynosi 3%, zaś udział w wartości produkcji budowlanej szacowany jest na około 64%. Prawidłowości te potwierdza także przykładowa analiza udziału różnej wielkości firm budowlanych i ich produkcji budowlanej w Szwecji (rys. 1) w ogólnej liczbie przedsiębiorstw i globalnej wartości produkcji.



Źródło: *The new building market*, Raport of The Swedish Industries' Building Group, Stockholm 1998.

Opcje strategiczne firm budowlanych. Przewiduje się dwa skrajne podstawowe scenariusze rozwoju sytuacji na europejskich rynkach budowlanych w przyszłości, w związku z ich konsolidacją: rozwój protekcjonistyczny oraz rozwój liberalny:⁶

Scenariusz 1 - rozwój protekcjonistyczny. Głównym założeniem tego scenariusza jest oczekiwany w najbliższych latach proces konsolidacji europejskiego rynku budowlanego. Będzie to miało bardzo bolesne skutki głównie dla małych i średnich firm budowlanych oraz budowlanego rynku pracy. Na unijnym rynku budowlanym, charakteryzującym się wysokim poziomem płac (10 - 15-krotnie wyższym niż w krajach CEFTA), oraz wysokim zróżnicowaniem płac w budownictwie poszczególnych krajów UE (około 2-krotna różnica w poziomie płac między Niemcami i Francją).

W celu zmniejszenia ryzyka związanego z tymi tendencjami, podejmowane są nieformalne próby ochrony własnego rynku pracy, polegające na tworzeniu sztucznych barier dostępu dla zagranicznych oferentów usług budowlanych. Przykładowo na holenderskim rynku budowlanym partnerzy współpracują zespołowo i bardzo ściśle ze sobą, często przez wiele lat. W międzyczasie powstały liczne „zamknięte” ze-

⁶ K. Wischhof, *Strategie przedsiębiorstw budowlanych średniej wielkości w Europie*, Europejski Kongres Budowlany: "Którędy do Europy?", 18 lutego 2000, Berlin.

społy budowlane, często działające jako bariera rynkowa wobec pozostałych zainteresowanych przedsiębiorstw. W stosunku do przedsiębiorstw z krajów CEFTA jest tendencja objęcia ich krajowym (lokalnym) systemem płac, w celu zniwelowania różnic płacowych występujących w obu regionach (płace stanowią niemal 50% kosztów w działalności budowlanej).

Scenariusz 2 - rozwój liberalny. Liberalny scenariusz przekształceń europejskiego rynku budowlanego jest oparty na założeniu realizacji docelowych założeń integracji europejskiej. Podkreśla się w nim przede wszystkim szanse wynikające z różnic w poziomie kwalifikacji, kosztów itp. W wyniku międzynarodowej konkurencji w budownictwie, pojawiają się nowe mechanizmy podziału pracy, polegające na rozdeleniu prac inżyniersko-projektowych od właściwego wykonawstwa. Prace wykonawcze zlecane są coraz częściej zagranicznym niedrogim podwykonawcom. W ten sposób wykorzystywane są regionalne różnice kosztowe.

W obliczu podejmowanych przez UE działań w celu pełnej integracji europejskiej nie ma możliwości trwałego zamknięcia europejskiego rynku budowlanego (wariant protekcyjny). Krajowe działania restrykcyjne wobec firm zagranicznych mogą jedynie opóźnić moment integracji tego rynku (wariant liberalny). Nie oznacza to jednak, że w perspektywie pierwszej dekady nowego wieku nastąpi otwarcie przymkniętego europejskiego rynku budowlanego oraz, że w tym okresie należy wykluczyć działania protekcyjne. Wynika to, z jednej strony, ze sprzeczności pomiędzy ograniczonym popytem budowlanym i silnie rozwiniętym potencjałem produkcyjnym budownictwa a z drugiej strony, ze względnie niskiej konkurencyjności europejskiego rynku budowlanego (na tle światowego rynku budowlanego), co wzmacniać może jego protekcyjną ochronę.

W świetle przewidywanych tendencji rozwoju rynku budowlanego krajów UE w perspektywie najbliższej dekady oraz konieczności adaptacji do nowej sytuacji po otwarciu się UE na niektóre kraje CEFTA w połowie przyszłej dekady (w tym zapewne i Polski), poszczególne typy przedsiębiorstw budowlanych znajdują się w różnych strategicznych sytuacjach rynkowych. W relatywnie najlepszej sytuacji znajdują się firmy wielkie i duże, zaś w najgorszej firmy typu: klasyczne przedsiębiorstwo budowlane oraz firma do wszystkiego.

Brak ścisłego profilu działalności, oraz wyraźnych atutów w stosunku do konkurencji powoduje, że w aktualnej kondycji firmy te z pewnością nie wytrzymają konkurencji otwierającego się rynku usług budowlanych. Dlatego firmy te stoją przed problemem zmiany realizacji swych celów strategicznych oraz znalezienia innej pozycji na rynku. Polegać to mogłoby na:

- przekształceniu w profesjonalną firmę (przy utrzymaniu specjalności kluczowej) działającą w określonym segmencie rynku budowlanego, lub dla potrzeb określonych klientów,

- rozwój firmy w kierunku przedsiębiorstwa specjalistycznego ze zmianą zakresu specjalności kluczowej, w kierunku najbardziej poszukiwanej.

Firmy specjalistyczne oraz świadczące usługi kompleksowe znajdują się w relatywnie lepszej sytuacji. Nie oznacza to jednak, że i tu nie są potrzebne zmiany. Postęp osiągnąć tu można poprzez radykalną poprawę wewnętrznych procesów organizacyjnych, aktywne zarządzanie finansami i konsekwentną kontrolę wszystkich działań i budów oraz minimalizację kosztów.

Zarysowane klasyfikacje firm budowlanych z krajów UE oraz możliwe ich strategie działania w przyszłej dekadzie są charakterystyczne także, ogólnie rzecz biorąc, dla polskich firm budowlanych. W stosunku do firm z krajów UE firmy polskie są o tyle w

gorszej sytuacji, że mają one mniejsze doświadczenie w funkcjonowaniu na międzynarodowym rynku budowlanym oraz charakteryzują się dwukrotnie mniejszą konkurencyjnością w relacji do firm europejskich. Dlatego też firmy te obok wdrażania przepisów i norm unijnych winny dopasować także swój potencjał i profil działalności do przewidywanych warunków, które mogą występować na rynku europejskim w przyszłości. Stwierdzenie to odnosi się także do zmiany systemowo-organizacyjnej otoczenia budownictwa (laboratoria, biura projektów itp.).

2. NORMY EUROPEJSKIE, APROBATY TECHNICZNE I DYREKTYWY W BUDOWNICTWIE

Europejska integracja techniczna w zakresie budownictwa oparta jest na trzech zasadach:

1) wzajemnym uznawaniu wyrobów budowlanych, tzn. wyroby te mogą w zasadzie swobodnie krążyć w całej UE,

2) zapobieganiu tworzenia barier technicznych w obrotach wyrobami budowlanymi (realizacja *dyrektywy 98/34/WE w sprawie ustanowienia procedury informacyjnej w zakresie norm i przepisów technicznych*),

3) harmonizacji technicznej w budownictwie; rezolucja z 7 maja 1985 r. dotycząca „nowego podejścia” do harmonizacji norm i przepisów technicznych zbudowała strategię, która:

- ogranicza harmonizację do wymagań podstawowych dla wprowadzenia wymogów bezpieczeństwa, zawartych w dyrektywach;
- zobowiązuje kraje członkowskie do opracowania odpowiednich przepisów technicznych spójnych z ustaleniami UE;
- powierza zadanie opracowania zharmonizowanych norm technicznych kompetentnym organom;
- stwierdza, że normy zharmonizowane są dobrowolne.

2.1 Normy europejskie

Normy europejskie wyrobów budowlanych mają status zaleceń lub dobrowolnych ustaleń technicznych, które stają się wiążące po zatwierdzeniu, np. w umowie lub specjalnym akcie legislacyjnym albo wykonawczym. Normy europejskie mają służyć stworzeniu europejskiego systemu jednolitych norm. Normy te są opracowywane na polecenie Komisji Europejskiej. Rozróżnia się normy A, normy B oraz normy Bh.

Normy A - to normy dotyczące projektowania i wykonania budynków i budowli. Normy te należy brać pod uwagę podczas ujednociania przepisów ustaw, rozporządzeń i aktów administracyjnych. Takimi normami A są np. „eurokodeksy” bezpieczeństwa konstrukcyjnego budowli metalowych, betonowych, drewnianych czy muryrowanych.

Normy B - to normy dla wyrobów, określające właściwości poszczególnych wyrobów lub ich rodzin, na podstawie których można uznać, iż spełniają one wymagania podstawowe. Normy te obejmują również metody prowadzenia badań, kryteria zgodności i atestację zgodności.

Normy Bh - są to normy przeznaczone dla horyzontalnych metod prowadzenia badań, tj. metod prowadzenia badań, które mają zastosowanie do szerokiego zakre-

su wyrobów. Takimi normami Bn są, na przykład, normy określające metody przeprowadzania badań podczas testów przeciwpożarowych.

Opracowywaniem i wydawaniem zharmonizowanych norm europejskich na wyroby budowlane zajmuje się Europejski Komitet Normalizacji (CEN) oraz Europejski Komitet Normalizacji Elektromechanicznej (CENELEC). Instytucje te opracowują normy europejskie zwane EN, które nie występują bezpośrednio w obrocie wyrobami budowlanymi, lecz ukazują się jako normy krajowe (np. PN-EN) na podstawie decyzji krajowych komitetów normalizacyjnych.

Opracowywanie norm należy do komitetów technicznych CEN (tabl. 2).

Tablica 2. Wykaz komitetów technicznych CEN zajmujących się budownictwem

CEN/TC33	Drzwi, okna, okiennice i wyposażenie budynków
CEN/TC38	Trwałość materiałów drewnianych i pochodnych
CEN/TC50	Słupy i złącza latarni
CEN/TC51	Cement i wapno budowlane
CEN/TC53	Prześciowe wyposażenie obiektu
CEN/TC67	Płytki ceramiczne
CEN/TC72	Automatyczne systemy wykrywania ognia
CEN/TC88	Materiały i wyroby termoizolacyjne
CEN/TC89	Właściwości termiczne budynków i składników budynków
CEN/TC99	Pokrycie ścian
CEN/TC104	Beton (właściwości użytkowe, wytwarzanie, stosowanie i kryteria zgodności)
CEN/TC112	Panele drewniane
CEN/TC124	Budowle drewniane
CEN/TC125	Murarstwo
CEN/TC126	Właściwości akustyczne wyrobów budowlanych i budynków
CEN/TC127	Bezpieczeństwo przeciw pożarowe w budynkach
CEN/TC128	Pokrycia dachowe kładzione nieciągłe i okładziny ścienne
CEN/TC129	Szkło w budynkach
CEN/TC134	Elastyczne i tekstylne pokrycia podłogowe
CEN/TC135	Wykonawstwo budowli stalowych
CEN/TC154	Kruszywa
CEN/TC163	Urządzenia sanitarne
CEN/TC166	Kominy
CEN/TC167	Konstrukcyjne elementy nośne
CEN/TC175	Okraglaki i tarcica
CEN/TC177	Prefabrykowane elementy zbrojone gazobetonu ciśnieniowego lub lekkiego betonu z kruszywa o otwartej strukturze
CEN/TC178	Elementy chodnikowe i krawężnikowe
CEN/TC189	Materiały włókiennicze i do zastosowań ziemnych
CEN/TC191	Stałe systemy przeciw pożarowe
CEN/TC217	Powierzchnie do zastosowań sportowych
CEN/TC226	Urządzenia drogowe
CEN/TC227	Materiały drogowe
CEN/TC229	Prefabrykowane wyroby betonowe
CEN/TC241	Gips i wyroby gipsowe
CEN/TC246	Kamienie naturalne
CEN/TC250	Europejskie regulacje konstrukcyjne
CEN/TC254	Elastyczne arkusze blachy wodoszczelne
CEN/TC277	Sufity powieszzone
CEN/TC284	Szklarnie
CEN/TC288	Wykonawstwo szczególnych robót geotechnicznych
CEN/TC297	Wolno stojące kominy przemysłowe
CEN/TC303	Listwy podłogowe
CEN/TC314	Asfalt mastyksowy do uszczelnień
CEN/TC315	Sale widowiskowe
CEN/TC323	Podwyższone podłogi
CEN/TC325	Zapobieganie przestępczości poprzez planowanie urbanistyczne i projektowanie architektoniczne

Źródło: dane CEN.

Komitety techniczne (TC-Technical Committee) sporządzają:

- projekty norm europejskich (prEN),
- Normy europejskie (EN),
- wstępne normy europejskie (ENV),
- dokumenty zharmonizowane (HD),
- normy europejskie zharmonizowane z dyrektywą o wyrobach budowlanych hEN,
- raporty CEN (CR),

Z kolei Europejski Instytut Norm Telekomunikacyjnych (ETSI) opracowuje:

- europejska normę telekomunikacyjną (ETS),
- projekt ETS (PrETS),
- tymczasowe ETS (I-ETS),
- projekt I-ETS (PrI-ETS),
- raport techniczny ETSI (ETR).

Efektom pracy europejskich organizacji normalizacyjnych (wg stanu na marzec 2000) jest około 14,5 tys. dokumentów normalizacyjnych, w tym około 8000 norm (tablica 3 i 4).

Tablica 3. Struktura zbioru europejskich dokumentów normalizacyjnych

Wyszczególnienie	CEN	CENELEC	CEN/CENELEC	Razem
EN - norma europejska	4894	2084	47	7025
PrEN - projekt EN	3910	846	41	4798
HD - dokumenty zharmonizowane	6	381	1	388
PrHD - projekt HD	4	39	-	43
ENV - przednorma europejska	321	37	34	392
CR - raporty	72	-	-	72

Źródło: dane CEN/CENELEC.

Tablica 4. Struktura zbioru norm telekomunikacyjnych

Wyszczególnienie	Liczba dokumentów
ETS - europejska norma telekomunikacyjna	978
PrETS - projekt ETS	140
I-ETS - tymczasowe ETS	120
PrI-ETS - projekt I-ETS	14
ETR - raport techniczny ETSI	375

Źródło: dane ETSI.

We wszystkich krajach UE istnieje niezwykle rozbudowana krajowa sieć przepisów i norm technicznych. Normalizacja europejska współgra z tymi sieciami krajowymi. Jednak prosta zamiana normy krajowej na normę europejską byłaby możliwa tylko wtedy, gdyby struktury norm były zbliżone oraz gdyby nie występowały wzajemne współzależności i odwołania do innych norm krajowych. Niestety takich norm praktycznie nie ma. Dlatego też kraje UE muszą prowadzić ujednolicanie przepisów ustaw oraz aktów wykonawczych i administracyjnych.

Polska przed przystąpieniem do UE musi posiadać pełną integrację w sferze normalizacji. Przed przystąpieniem Polski do UE Polski Komitet Normalizacyjny winien

uzyskać pełne członkostwo w CEN oraz CENELEC. Instytucje te określiły 9 warunków, które winny być spełnione, aby uzyskać status członka. Polska nie wszystkie te warunki wypełnia w stopniu wystarczającym.⁷

Warunek 1: Musi istnieć „Układ Europejski” pomiędzy UE a krajem kandydującym, określający okres przejściowy przed przystąpieniem do UE. Warunek ten jest spełniony na mocy Układu Stowarzyszeniowego z 16 grudnia 1991 r.

Warunek 2: Proces zbliżania krajowego systemu normalizacyjnego do systemu istniejącego w UE winien osiągnąć taki stopień, aby istniały ściśle określone ramy prawne gwarantujące istnienie dobrowolnej normalizacji oraz aby system krajowy był w pełni funkcjonalny. Dla pełnej realizacji tego warunku niezbędne jest wdrożenie *dyrektywy Wspólnot Europejskich - 98/34/WE ustalającej procedurę notyfikacyjną i procedurę przekazywania informacji dotyczących norm i przepisów technicznych*. Harmonogram wdrożenia dyrektywy przedstawiono w uchwale nr 133/95 Rady Ministrów⁸ (sprawę nadzoruje KIE).

Warunek 3: Należy zaświadczyć, że organizacja kandydująca jest w swoim kraju uznana jako kompetentna w odniesieniu do wszystkich dziedzin wchodzących w zakres działalności CEN/CENELEC i być z nimi kompatybilna. W Polsce funkcje krajowej organizacji ds. badań i certyfikacji pełni Polskie Centrum Badań i Certyfikacji. Nie powinno to jednak stanowić bariery formalno-prawnej.

Warunek 4: Instytucje przyjęte do CEN/CENELEC będą pokrywać stawki członkowskie bez pomocy UE lub EFTA. Składka afiliacyjna wynosi około 50 tys. USD, i po uzyskaniu członkostwa może wzrosnąć do 500 tys. USD. Jest to warunek budżetowy.

Warunek 5: Organizacja kandydująca musi uczestniczyć we wszystkich pracach CEN/CENELEC. Aktualnie na ogólną liczbę 372 badań w CEN, Polska uczestniczy w 125 (34%), natomiast na ogólną liczbę 98 badań w CENELEC Polska uczestniczy w 27 (28%). Powyższe udziały wskazują jak wiele jest jeszcze w tym zakresie do zrobienia.

Warunek 6: Instytucja kandydująca musi posiadać odpowiednią strukturę informatyczną i telekomunikacyjną umożliwiającą współdziałanie z CEN/CENELEC. Pełna realizacja tego warunku jest związana z uzyskaniem stałej siedziby przez Biuro PKN, powołane do tych zadań.

Warunek 7: W dniu przystąpienia do CEN/CENELEC afiliant winien mieć wprowadzonych co najmniej 80% europejskich dokumentów normalizacyjnych oraz wycofa-

⁷ J. Marcinek, *Stan Harmonizacji polskich norm budowlanych z normami europejskimi*, materiały z konferencji: "Dostosowanie polskich przepisów budowlanych do systemu obowiązującego w UE," Mrągowo, 24-26 maja 2000 r.

⁸ Uchwała nr 133/95 (nie publikowana) w sprawie realizacji zobowiązań wynikających z Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między RP, z jednej strony, a WE i ich państwami członkowskimi z drugiej strony, w zakresie dostosowania prawa polskiego do stanu prawnego UE oraz w związku z koniecznością podjęcia prac nad wdrożeniem zaleceń „Białej Księgi” Komisji Europejskiej w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej.

ne wszystkie normy krajowe sprzeczne z wprowadzonymi. Dla Polski jest to trudny warunek. Zbiór EN i ETS liczy około 8000 pozycji. Obecnie zostało wdrożonych około 5700 norm (71%). Liczba dokumentów normalizacyjnych wzrasta z prędkością około 1100 norm rocznie. Warunek powyższy ma być spełniony w 2003 r.

Warunek 8: Kandydat musi być przygotowany do uczestnictwa w procesie notyfikacji w ramach prac na szczeblu krajowym. Warunek możliwy do spełnienia. Procedura notyfikacji, która wynika z postanowień *dyrektywy 98/43/WE - w sprawie ustanowienia procedury informacyjnej w zakresie norm i przepisów technicznych* - jest w Polsce realizowana.

Warunek 9: Kandydat musi zaświadczyć, że obecne (planowane) prawodawstwo krajowe w zakresie ochrony praw własności intelektualnej umożliwi właściwe wdrażania na szczeblu krajowym polityki CEN/CENELEC dotyczące ochrony praw autorskich i praw dotyczących wykorzystania tak elementów dokumentów krajowych, jak i norm krajowych. Realizacja tego warunku będzie możliwa po uzyskaniu przez PKN osobowości prawnej i znowelizowaniu ustawy o normalizacji, w której winien znaleźć się zapis stwierdzający, że PKN jest właścicielem Polskich Norm (ustawa o zmianie ustawy o normalizacji jest w Senacie - powyższego wyraźnego stwierdzenia jest w niej brak).

Struktura zbioru PN budowlanych, liczącego obecnie około 1,5 tys. norm jest następująca: 1158 PN (własnych), 286 PN-EN (w tym 47 PN-EN ISO) oraz 79 PN-ISO. W 1998 r. w ramach przeglądu i analiz norm Normalizacyjne Komisje Problemowe (NKP) wycofały normy nieaktualne. Dla usprawnienia przestarzałych norm (18 norm), dotyczących warunków wykonania i odbioru robót budowlanych, ma być powołana w NKP Komisja ds. Kwalifikacji i Przedsiębiorstw i Procesu Budowlanego. Jak do tej pory jednostki tej nie powołano.

Spośród istniejących 785 EN dla budownictwa wprowadzono do zbioru Polskich norm 286 (PN-EN), co stanowi 36,4%. Do wdrożenia pozostało 499 EN. Wskazuje to na konieczność poniesienia dużego wysiłku organizacyjnego i finansowego w następnych trzech latach.

2.2. Europejskie aprobaty techniczne (ETA)

Dla wyrobów budowlanych o charakterze innowacyjnym, nie przewidzianych do normalizacji, zharmonizowanym ustaleniem technicznym może być europejska aprobata techniczna (tablica 5). **Europejska aprobata techniczna** jest pozytywną oceną techniczną przydatności wyrobu budowlanego do zamierzonego stosowania, uzależnioną od spełnienia wymagań podstawowych przez obiekty budowlane, w których wyrób jest stosowany.

Tablica 5. Kryteria oceny przydatności tradycyjnych i innowacyjnych wyrobów budowlanych

Kryteria oceny wyrobu	Wyroby tradycyjne	Wyroby innowacyjne
Właściwości techniczne wyrobu	Zharmonizowane Normy Europejskie wyrobów (normy przedmiotowe)	Europejska Aprobata Techniczna
Metody badań wyrobu	Normy przedmiotowe lub odrębne normy określające metody badań	
Zasady projektowania	Normy dotyczące obciążeń, normy określające zasady projektowania	
Zasady wykonywania robót budowlanych	Normy „czynnościowe”, praktyka i tradycja budowlana, warunki wykonywania i odbioru robót bud.	
Zasady użytkowania konserwacji i napraw	Tradycja, dotychczasowe doświadczenia	

Źródło: *Działalność europejskich organizacji ds. aprobat technicznych*, ITB, Mrągowo, 2000 r.

Z informacji zawartych w tablicy 5 wynika, że europejska aprobata techniczna wyrobu obejmuje szeroki zakres życia wyrobu od projektowania do jego użytkowania i napraw.

ETA może być przyznana:

- wyrobom, na które nie ma ani europejskiej normy zharmonizowanej, ani uznanej normy krajowej, ani też zlecenia na opracowanie normy zharmonizowanej i w stosunku do których Komisja Europejska uznała, że norma albo w ogóle nie może, albo jeszcze nie może być opracowana,
- wyrobom, które znacznie się różnią od europejskich norm zharmonizowanych albo uznanych norm krajowych,
- w szczególnych przypadkach, gdy wydano zlecenie na opracowanie normy zharmonizowanej lub gdy Komisja Europejska stwierdziła, że można opracować normę zharmonizowaną, a przewidywany czas oczekiwania na opracowanie normy jest zbyt długi.

Jednostką upoważnioną do udzielania ETA jest Europejska Organizacja ds. Aprobata Technicznych (*European Organisation for Technical Approvals - EOTA*), utworzona 10 października 1990 r. W pracach EOTA uczestniczy sześć organizacji o zasięgu europejskim, reprezentujących kluczowe obszary sektora budowlanego:

CEPMC - Europejska Rada Producentów Wyrobów Budowlanych (*Council of European Producers of Materials for Construction*),

FIEC - Europejska Federacja Przemysłu Budowlanego (*European Construction Industry Federation*),

AEEBC - Europejskie Stowarzyszenie Inspektorów Budowlanych (*Association of European Building Surveyors*),

EBC - Europejska Konfederacja Budowniczych (*European Builders Confederation*),

UEPC - Europejska Unia Inwestorów i Budowniczych Domów (*European Union of Developers and House Builders*),

EFBWW - Europejska Federacja Budowniczych i Stolarzy (*European Federation of Building and Wood Workers*),

Ponadto EOTA współdziała z Komisją Europejską i Stałym Komitetem Budownictwa (odpowiedzialnymi za wprowadzenie dyrektyw budowlanych i decydujący o zakresie działania EOTA), CEN (Europejski Komitet Normalizacyjny) oraz CENELEC (organizacja zajmująca się normalizacją elektromechaniczną) w celu uniknięcia dublowania działań oraz sprawnego przejścia od aprobat technicznych do normalizacji.

Europejskie aprobaty techniczne, zlecane przez Komisję Europejską, opracowują grupy robocze EOTA. Obecnie działające grupy robocze zajmują się następującymi problemami:

1. Systemy oszkleń zewnętrznych klejonych spoiwem konstrukcyjnym.
2. Kotwy metalowe do betonu (stosowane przy dużych obciążeniach).
3. Kotwy metalowe do betonu do mocowania lekkich konstrukcji).
4. Kotwy iniekcyjne do konstrukcji murowych.
5. Kotwy z tworzyw sztucznych do betonu i do konstrukcji murowych.
6. Złożone systemy zewnętrznej izolacji cieplnej (ETICS).
7. Mocowane mechanicznie giętkie membrany wodochłonne do pokryć dachu.
8. Systemy nie nośnych deskowań traconych.
9. Zestawy wyrobów do przegród wewnętrznych.
10. Zestawy wyrobów do kablobetonowych konstrukcji sprężonych.
11. Zestawy wyrobów do wykonywania płynnych powłok wodochronnych.
12. Zestawy samonośnych przezroczystych wyrobów do świetlików dachowych.
13. Zestawy wyrobów do prefabrykowanych schodów.
14. Lekkie kompozytowe drewnopochodne belki i słupy.
15. Wyroby do zabezpieczenia przed ogniem, uszczelniające i ognioochronne.
16. Zestawy wyrobów do budynków szkieletowych z drewna i budynków z bali.
17. Trójwymiarowe łączniki do drewna.
18. Samonośne wielomateriałowe lekkie płyty warstwowe.
19. Prefabrykowane elementy ociepleń ścian zewnętrznych z gotowymi wyprawami.
20. Zestawy wyrobów do złączy dylatacyjnych w konstrukcjach drogowych.

EOTA ma także zgodę Komisji Europejskiej na udzielanie europejskich aprobat technicznych dla niektórych rodzajów wyrobów budowlanych bez konieczności uprzedniego opracowania wytycznych. Taka procedura wymaga przeprowadzenia uzgodnień pomiędzy jednostkami, co do wspólnych zasad oceny aprobacyjnej, w odrębnym dokumencie.

W kraju szczegółowe zasady udzielania aprobat technicznych i postępowania aprobacyjnego oraz wykaz jednostek organizacyjnych upoważnionych do ich wydania ustala rozporządzenie Ministra SWiA z dnia 5 sierpnia 1998 r. w sprawie aprobat technicznych oraz jednostkowego stosowania wyrobów budowlanych (Dz. U. Nr 107/98, poz. 679). Aprobaty techniczne dla wyrobów, dla których wydano europejską aprobatę techniczną, udzielane są w Polsce w trybie uproszczonym, ograniczonym do weryfikacji właściwości użytkowych wyrobu określonego w ETA, pod kątem ich zgodności z wymaganiami przepisów polskich.

2.3 Zasady dotyczące wprowadzenie na rynek wyrobów budowlanych

W celu wyeliminowania barier technicznych utrudniających obrót wyrobami budowlanymi opracowano *dyrektywę o wyrobach budowlanych* (skrót DWB) nosząca numer 89/106/EWG z 21 grudnia 1988 r. znowelizowaną dyrektywą 93/68/EWG z 22 lipca 1993 r. W świetle tych regulacji producent określonego wyrobu budowlanego

musi poddać go ocenie zgodności, którą przeprowadza się zgodnie z określoną procedurą. Celem tego postępowania jest oznaczenie wyrobu znakiem CE.

W dyrektywie o wyrobach budowlanych znak CE oznacza, że:

1. wyrób jest zgodny z właściwymi normami krajowymi wprowadzającymi normy zharmonizowane, których wykaz opublikowano w Dzienniku Urzędowym Unii Europejskiej lub

2. są zgodne z europejską aprobatą techniczną, wydaną w trybie określonym w rozdz. III DWB oraz zgodnie z powszechnie obowiązującymi zasadami postępowania określonymi w Decyzji Komisji z 17 stycznia 1994 r. (Dziennik Urzędowy, L17, 20.01.1994),

3. są zgodne z krajowymi ustaleniami technicznymi, które - zgodnie z procedurą przewidzianą w art. 4, ust. 3 DWB - bazują na domniemaniu zgodności z wymaganiami podstawowymi obiektów budowlanych w takim zakresie, w jakim nie wprowadzono dla nich norm zharmonizowanych (państwa UE ogłaszają wykaz tych krajowych ustaleń technicznych, a Komisja Europejska publikuje je w Dzienniku Urzędowym).

Jeśli kraj UE lub Komisja Europejska uzna, że norma zharmonizowania nie jest całkowicie zgodna z wymaganiami podstawowymi dyrektywy DBW, przedstawia sprawę Stałemu Komitetowi Budownictwa oraz Komitetowi ds. Norm i Regulacji Technicznych. Biorąc pod uwagę opinię Komitetu, Komisja Europejska zawiadamia kraje UE, czy daną normę należy wycofać z listy ogłoszonej w dzienniku Urzędowym UE.

Podczas gdy inne dyrektywy dotyczące wyrobów (np. dyrektywa odpowiedzialności za wyrób - 85/374/EWG) ukierunkowane są na same wyroby, to w dyrektywie DBW wymagania podstawowe określają obiekty (roboty), które zostały wzniesione (wyświadczone) z użyciem wyrobów o charakterystyce DBW. Wymagania podstawowe dla obiektów obejmują:

1. nośność i statyczność,
2. bezpieczeństwo pożarowe,
3. higienę, zdrowie i ochronę środowiska,
4. bezpieczeństwo użytkowania,
5. ochronę przed hałasem,
6. oszczędność energii i izolacyjność termiczną.

Na podstawie powyższych wymagań określane są niezbędne cechy, jakie powinny mieć wyroby, aby mogły nadawać się do określonego wykorzystania. Zależność między wymaganiami podstawowymi dla obiektów budowlanych a ustaleniami technicznymi dla wyrobów podają **dokumenty interpretacyjne** (ogłaszane w Dzienniku Urzędowym Wspólnot Europejskich, w części C nr 62 z 28 lutego 1995 r.). Dokumenty interpretacyjne:

- nadają ostateczną formę wymaganiom podstawowym i uszczegółwiają je, np. wskazując klasy i poziomy;
- wskazują korelację pomiędzy wymaganiami stosowanymi wobec obiektów a cechami wyrobów;
- określają cechy wyrobów i ich klasy, które należy brać pod uwagę w ustalaniu technicznych warunków.

Ważną rolę w zakresie stosowania przepisów DWB odgrywa **Stały Komitet Budownictwa**. Do szczegółowych jego zadań należy:

- zatwierdzanie dokumentów interpretacyjnych,
- określanie klas wymagań,

- podejmowanie decyzji o systemach atestacji zgodności,
- uznawanie krajowych ustaleń technicznych (zamiast europejskich ustaleń technicznych).

Wprowadzenie dyrektywy o wyrobach budowlanych spowodowało konieczność jej zharmonizowania z normami europejskimi (EN) na wyroby budowlane oraz z wydaniem wytycznych do europejskich aprobat technicznych ETA). Mechanizm harmonizacji jest następujący:

- określenie wymagań podstawowych dla obiektów budowlanych zgodnie z dyrektywą o wyrobach budowlanych - 89/106/EEC;
- opracowanie dokumentów interpretacyjnych do sześciu powyższych wymagań podstawowych, ustalających klasy i poziomy wymagań i sposób ich powiązania z wymaganiami stawianymi wyrobom budowlanym;
- wydanie zlecenia przez Komisję Europejską na opracowanie zharmonizowanego ustalenia technicznego. Jeśli wyrób jest tradycyjny, to zlecenie otrzymuje CEN, jeśli natomiast wyrób jest innowacyjny - zlecenie otrzymuje EOTA;
- wydanie normy europejskiej (EN) w przypadku wyrobu tradycyjnego lub wytycznych do europejskich aprobat technicznych (EAT) dla wyrobu innowacyjnego;
- ogłoszenie przez Komisję Europejską normy EN za zharmonizowaną z dyrektywą 89/106/EEC - hEN dla wyrobu tradycyjnego lub wydanie Europejskiej Aprobaty Technicznej (ETA) przez jednostkę aprobującą EOTA dla wyrobu innowacyjnego.

Mechanizm harmonizacji norm technicznych z dyrektywą o wyrobach budowlanych jest więc procesem skomplikowanym. Dlatego do końca marca 2000 r. żadna norma europejska nie została jeszcze ogłoszona przez Komisję Europejską za normę zharmonizowaną z DWB. Do pełnego zharmonizowania rynku wyrobów budowlanych potrzeba będzie ponad 600 norm przedmiotowych i około 1500 norm związanych (opisujących metody badań). Do końca 2000 r. zamierza się ogłosić około 35-70 norm zharmonizowanych dla wyrobów budowlanych.

Po ogłoszeniu zharmonizowanego z DWB ustalenia technicznego, wyrób budowlany będzie mógł być umieszczony na rynku europejskim tylko wtedy, gdy odpowiednia procedura atestacji (tablica 6) wykaże jego zgodność z tym ustaleniem (wydany zostanie dokument deklaracji zgodności lub certyfikat zgodności - CE).

Dyrektywa zaleca stosowanie następujących poziomów (systemów) atestacji zgodności:

- certyfikacja zgodności wyrobu przez upoważnioną jednostkę certyfikującą (system 1 lub 1+);
- deklaracja zgodności wyrobu wydana przez producenta na podstawie:
 - własnych badań i certyfikacji fabrycznej kontroli produkcji (system 2 lub 2+);
 - wstępnych badań wyrobu wykonywanych przez upoważnione laboratoria i własną kontrolę fabryczną produkcji (system 3);
 - wyłączenie badań producenta i fabrycznej kontroli (system 4).

Tablica 6. Procedura atestacji zgodności z dyrektywą DWB

System atestacji zgodności - poziom	Rodzaj dokumentu atestacji zgodności	Wstępne badania wyrobu	Badania sondażowe próbek w fabryce przez producenta	Badania sondażowe przez upoważnioną jednostkę	Fabryczna kontrola produkcji przez producenta	Inspekcja fabrycznej produkcji przez jednostkę upoważnioną	Ciągły nadzór produkcji przez jednostkę upoważnioną
1+	Certyfikat	Upoważniona jednostka certyfikująca	X	X	X	X	X
1	Certyfikat	jw.	X	-	X	X	X
2+(opcja a)	Deklaracja	Producent	X	-	X	X*	-
2+(opcja b)	Deklaracja	Producent	-	-	X	X*	X*
2	Deklaracja	Producent	-	-	X	X*	-
3	Deklaracja	Upoważniona jednostka	-	-	X	-	-
4	Deklaracja	Producent	-	-	X	-	-

* Certyfikacja prowadzona przez upoważnioną jednostkę

Źródło: *Działalność europejskich organizacji*, op. cit.

Wybór systemu certyfikacji dla danego wyrobu leży w gestii Komisji Europejskiej. Jest on uzależniony od rodzaju wyrobu, rodzaju funkcji które spełnia, prawdopodobieństwa występowania wad wyrobu itp.

Podstawy formalno-prawne dopuszczenia wyrobów budowlanych do obrotu w Polsce, stwarzają następujące przepisy:

1. Ustawa z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. Nr 89, poz. 414 ze zmianami) precyzująca główne założenia systemu legalizacji wyrobów budowlanych.

2. Rozporządzenia wykonawcze do ustawy - Prawo budowlane.

• Rozporządzenie MSWiA z dnia 5 sierpnia 1998 r. w sprawie aprobat i kryteriów technicznych oraz jednostkowego stosowania wyrobów budowlanych (Dz. U. Nr 107, poz. 679) określające:

- szczegółowe zasady i tryb dopuszczania wyrobów budowlanych do jednostkowego stosowania w obiekcie budowlanym,

- szczegółowe zasady udzielania, uchylania lub zmiany aprobat technicznych i zasady odpłatności z tego tytułu,

- jednostki organizacyjne upoważnione do wydawania aprobat technicznych,

- zakres oraz zasady i tryb opracowywania i zatwierdzania kryteriów technicznych.

- Rozporządzenia Ministra SWiA z dnia 31 lipca 1998 r. w sprawie systemów oceny zgodności, wzoru deklaracji zgodności oraz sposobu znakowania wyrobów budowlanych dopuszczonych do obrotu i powszechnego stosowania (Dz. U. Nr 113, poz. 728), określające:

- systemy oceny zgodności wyrobu budowlanego z PN lub aprobatą techniczną,
- wzór deklaracji zgodności dla wyrobów budowlanych,
- sposób znakowania wyrobów budowlanych, dopuszczonych do obrotu.

- Rozporządzenie Ministra SWiA z dnia 24 lipca 1998 r. w sprawie wykazu wyrobów budowlanych nie mających istotnego wpływu na spełnienie wymagań podstawowych oraz wyrobów wytwarzanych i stosowanych wg uznanych zasad sztuki budowlanej (Dz. U. Nr 55, poz. 250 ze zmianami), określająca listę wyrobów budowlanych, które nie podlegają procedurom dopuszczającym wyroby budowlane do obrotu i powszechnego stosowania w budownictwie (art. 10, ust. 2, pkt. 1 ustawy - Prawo budowlane).

3. Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o badaniach i certyfikacji (Dz. U. Nr 55, poz. 250 ze zmianami) oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy, określające m.in. zasady i tryb certyfikacji zgodności, certyfikacji na znak bezpieczeństwa oraz wykaz wyrobów budowlanych podlegających obowiązkowej certyfikacji na znak bezpieczeństwa.

4. Ustawa z dnia 3 kwietnia 1993 r. o normalizacji (Dz. U. Nr 55, poz. 251 ze zmianami), określająca: zasady działalności normalizacyjnej, opracowania i stosowania PN, w tym na wyroby budowlane oraz przepisy wykonawcze do tej ustawy, w szczególności ustalające wykazy norm wprowadzonych do obowiązkowego stosowania.

5. Rozporządzenie Ministra SWiA z dnia 22 kwietnia 1998 r. w sprawie wyrobów służących do ochrony przeciwpożarowej, które mogą być wprowadzone do obrotu i stosowania wyłącznie na podstawie certyfikatu zgodności (Dz. U. Nr 55, poz. 362), określające wykaz wyrobów, w tym wyrobów budowlanych, dla których wymagane jest uzyskanie certyfikatu zgodności.

Polski system dopuszczania wyrobów budowlanych do obrotu i stosowania pokrywa się zasadniczo z ustaleniami unijnej dyrektywy.⁹ Ze względu na dużą zbieżność struktury polskich przepisów dotyczących wyrobów budowlanych z uregulowaniami unijnymi możliwe było stworzenie mechanizmów pozwalających na stopniowe wprowadzanie europejskich ustaleń technicznych, zharmonizowanych norm europejskich i aprobat technicznych do krajowego systemu.

W przyszłości winny być wprowadzone, oparte na postanowieniach dyrektywy DBW, systemy atestacji zgodności wskazane w odpowiednich decyzjach Komisji Europejskiej. Wiązać się to będzie z koniecznością zmian (wprowadzenie wymaganej fabrycznej kontroli produkcji, dokumentowania jakości, tworzenia branżowego zaplecza laboratoryjnego) zakresu obowiązków jednostek pracujących w systemie oceny zgodności i potrzebą dostosowania krajowych przepisów w tym zakresie.

Niezbędne też będą działania dostosowawcze ze strony producentów wyrobów budowlanych i jednostek naukowo-badawczych budownictwa. Chodzi tu o stworzenie odpowiedniej infrastruktury badawczej (budowa zaplecza laboratoryjno-badawczego budownictwa i promocja działań wprowadzających elementy systemu jakości). Dyrektywa wymaga bowiem, aby producent w ramach fabrycznej kontroli produkcji dysponował lub miał dostęp do odpowiednio wyposażonego laboratorium i prowadził bieżące badania i odbiór zgodnie z ustaleniami unijnymi. Jednostki naukowo-badawcze w Polsce spotkają się także, po przystąpieniu do UE, z konkurencją unij-

⁹ *Polski system dopuszczania do obrotu i stosowania wyrobów budowlanych*, MSWiA, 1998 r.

nego zaplecza naukowego dokonującego aprobat i certyfikacji. Powoduje to konieczność wzmocnienia krajowej infrastruktury oraz rozbudowy laboratoriów.

2.4 Dyrektywy dotyczące zamówień publicznych

Co roku, władze europejskie dokonują zakupu towarów i usług, w trybie zamówień publicznych, za około 720 mld EUR, co stanowi wydatek rządu prawie 2000 EUR na jednego mieszkańca państw Unii (w 1999 r. w Polsce 104 EUR). Ze względów ekonomicznych, dokonywanie efektywnych zakupów może prowadzić do znacznych oszczędności w wydatkach budżetowych.

Opracowanie dyrektyw o zamówieniach publicznych ma na celu ułatwienie w przestrzeganiu właściwych procedur przetargowych m.in. na roboty budowlane oraz zakup sprzętu budowlanego, prac projektowych itp. oraz wzrost konkurencji w tych dziedzinach poprzez:

- rozpowszechnianie wzorcowych metod przetargów,
- wdrażanie kryteriów skali przedsięwzięcia budowlanego i wielkości zakupów,
- wprowadzenie odpowiednich systemów zabezpieczeń, gwarancji i zobowiązań, których celem jest ochrona uczestników procesu budowlanego.

Obecny stan prawodawstwa regulujący zamówienia publiczne w UE stanowi wysiłek prawie trzydziestoletnich prac legislacyjnych. Pierwszą *dyrektywę 71/305 dotyczącą kontraktów na roboty budowlane* przyjęto w 1971 r. Wraz z *dyrektywą na dostawy publiczne 77/62* miały one wyraźny, chociaż ograniczony, wkład w rozwinięcie bardziej konkurencyjnego rynku zamówień. Zakres tych dyrektyw był ograniczony. Znaczna część zamówień publicznych, takich jak zamówienia w sektorach dostarczających wodę, energię, świadczących usługi transportowe i telekomunikacyjne, nie były objęte kontraktami. Ponadto brak było zharmonizowanych procedur o środkach prawnych tak, że dostawcy, którzy byli wyłączeni z procedury przyznawania kontraktów w skutek naruszenia dyrektyw często nie mieli możliwości odwołania się od wątpliwych decyzji.

Nowe ramy prawne odnośnie do zamówień publicznych zostały stworzone w latach 1989 - 1993 jako część programu *Białej Księgi* dotyczącej Rynku Wewnętrznego. Dyrektywy o dostawach i robotach publicznych zostały uaktualnione - pierwsza w 1988 r., a druga w 1989 r., a następnie skonsolidowane w roku 1993 (jako dyrektywy 36/93 i 37/93). Zamówienia na usługi zostały włączone do otwartego systemu zamówień na mocy dyrektywy 50/92, która weszła w życie 1 lipca 1993 r. Dyrektywa o zamówieniach na dostawy i roboty związane z produktami użyteczności publicznej (woda, energia, transport), obejmująca przedsięwzięcia publiczne została przyjęta w 1990 r. (Dyrektywa 90/531/EEC). Skonsolidowana wersja tej dyrektywy, która zastąpiła dyrektywę 90/531 (dyrektywa 93/38) weszła w życie 1 lipca 1994 r.

Obecnie obowiązują następujące dyrektywy:

- *dyrektywa 93/36/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. w sprawie koordynacji procedur przyznawania kontraktów na dostawy publiczne,*
- *dyrektywa 93/37/EWG z dnia 14 czerwca 1993 r. w sprawie koordynacji procedur przyznawania kontraktów na roboty publiczne,*
- *dyrektywa 93/38/EWG z 14 czerwca 1993 r. w sprawie koordynacji procedur zawierania kontraktów z jednostkami działającymi w sektorach gospodarki wodnej, energetycznej, transportu i telekomunikacji,*
- *dyrektywa 92/50/EWG z dnia 18 czerwca 1992 r. w sprawie koordynacji procedur przyznawania kontraktów na usługi publiczne,*
- *dyrektywa 92/13/EWG z dnia 25 lutego 1992 r. w sprawie koordynacji prawa, rozporządzeń oraz przepisów administracyjnych związanych ze stosowaniem prawa*

Wspólnoty do procedur zamówień publicznych w odniesieniu do instytucji zajmujących się dostawami wody, energii, elektrycznej, transportem i telekomunikacją.

- dyrektywa 89/665/EEC z dnia 21 grudnia 1989 r. koordynująca przepisy ustaw, aktów normatywnych niższego rzędu oraz przepisy administracyjne dotyczące stosowania procedur odwoławczych w realizacji kontraktów publicznych na dostawy dóbr i wykonanie robót.

Jak wynika z tzw. *Zielonej Księgi*¹⁰ przygotowanej przez Komisję Europejską dla państw stowarzyszonych, celem prawnej regulacji zamówień publicznych w UE jest wprowadzenie mechanizmu gwarantującego jawną i skuteczną konkurencję w ubieganiu się o kontrakty na roboty budowlane, usługi i dostawy finansowane ze środków publicznych oraz na usługi w zakresie użyteczności publicznej. Konkurencja w zakresie zamówień publicznych stwarza przedsiębiorstwom budowlanym równe szanse na wygranie przetargów zaś społeczeństwu zapewnia efektywniejsze wydatkowanie funduszy publicznych.

Dyrektywy UE dotyczą procedur zawierania umów przez instytucje administracji rządowej i lokalnej, osoby prawa publicznego (są to finansowane ze środków publicznych osoby prawne powołane w celu zaspokojenia potrzeb publicznych, nie prowadzące działalności gospodarczej nastawionej na zysk).

Zasadniczym kryterium w rozwiązaniach unijnych jest wartość, jaką musi przekroczyć dany kontrakt, aby był uznany za zamówienie publiczne w rozumieniu przepisów. W dyrektywach UE progi te są stosunkowo wysokie i wynoszą: w zakresie robót budowlanych - 5 mln EUR, w przypadku dostaw - 200 tys. EUR, względnie 130 tys. EUR z uwagi na członkostwo GATT, w przypadku usług - 200 tys. EUR. Natomiast w odniesieniu do robót, dostaw i usług w tzw. sektorach użyteczności publicznej (wodnym, energetycznym, transportowym i telekomunikacyjnym) za minimalną wartość przyjęto: w przypadku robót budowlanych - 5 mln EUR, zaś w pozostałych przypadkach 600, względnie 400 tys. EUR. Dyrektywy UE dotyczą tylko przedsięwzięć największych, o znaczeniu przekraczającym granice jednego kraju członkowskiego. We wszystkich krajach UE obowiązują przepisy krajowe, regulujące tryb zamówień o wartości poniżej progów określonych w dyrektywach.

W kwestii skuteczności wdrażania procedur przyznawania kontraktów (w oparciu o dyrektywy), występują dwa problemy, które wciąż nie zostały rozwiązane:

1. stopień wdrożenia dyrektyw w poszczególnych krajach UE jest zróżnicowany (niewystarczające i niekompletne wdrożenie dyrektyw, co pokazuje tablica 7);

2. słaby nacisk położono na terminowość wdrożenia i porównywalność cen. Nie spełniło do tej pory oczekiwań zwiększenie liczby oferentów przy kontraktach oraz sposób wejścia publicznego sektora importującego usługi i wyroby na rynek unijny.

¹⁰ „Zielona Księga”, zamówienia publiczne w Unii Europejskiej, w poszukiwaniu rozwiązań; Komunikat zatwierdzony przez Komisję Europejską w dniu 27 listopada 1996 r. na wniosek Pana Monti.

Tablica 7. Stan wdrożenia dyrektyw dotyczących zamówień publicznych w krajach UE w 1998 r.

Dyrektywy	Belgia B	Dania DK	Niemcy D	Grecja GR	Hiszpania E	Francja F	Irlandia IRL	Włochy I	Luksemburg L	Holandia NL	Portugalia P	W. Brytania UK	Austria AT	Finlandia FI	Szwecja SE
93/37/EEC Roboty publiczne GR, E, P: 1.03.92 AT, FI, SE: 1.1. 94															
88/295/EEC Dostawy GR, E, P 1.3.92 AT, FI, SE 1.1. 94															
89/665/EEC Śr. prawne AT, FI, SE: 1.1.94															
90/531/EEC Użyt.Publ E:1.1. 98 AT, FI, SE: 1.1 94				D							D				
92/13/EEC Śr. prawne dla Urz. Pub. AT, FI, SE: 1.7. 94 E:30. 6. 95 GR,P:30.6.97				D							D				
92/50/EEC Usługi AT, FI, SE: 1.7. 94															
93/36/EEC Dostawy AT, FI, SE: 1.7. 94															
93/38/EEC Użyt. Publ. AT, FI, SE: 1.7. 94 E: 1. 1. 97 GR, P: 1.1. 98				D	D						D				

Źródło: Zielona Księga, Zamówienia publiczne w UE, Komisja Europejska, 1998.

Legenda:

	Krajowe środki wdrożeniowe podane do wiadomości lub tylko częściowo podane do wiadomości
	Krajowe środki wdrożeniowe podane do wiadomości i sprawdzone; postępowanie w sprawie naruszenia (brak zgodności) w toku
	Krajowe środki wdrożeniowe podane do wiadomości
D	Derogacja (uchylenie obowiązku wprowadzenia dyrektywy) nadana państwu członkowskiemu

Dyrektywy o zamówieniach publicznych w UE zawierają katalog procedur dokonywania zamówień publicznych. Dyrektywy dopuszczają trzy tryby: „procedurę otwartą” (równoznaczną z przetargiem nieograniczonym - ofertę mogą składać wszy-

scy zainteresowani dostawcy usług), „procedurę negocjacyjną” (negocjacje z zachowaniem konkurencji) oraz „procedurę ograniczoną”. Dyrektywy umożliwiają wybór pomiędzy procedurą otwartą i ograniczoną. Zastosowanie „procedury negocjacyjnej” możliwe jest tylko w ściśle określonych przypadkach. W tych procedurach zamawiający sam wybiera dostawców usług i negocjuje warunki kontraktu z jednym lub większą liczbą takich dostawców. W przypadku „procedury ograniczonej” oferty mogą składać tylko dostawcy zaproszeni przez zamawiającego.

Niezależnie od wybranej procedury, pierwszym etapem postępowania jest opublikowanie ogłoszenia o zamówieniu i kryteriach wyboru oferty (w *Official Journal of the European Communities*). Kryteria, na których zamawiający może oprzeć zawarcie kontraktu, są następujące:

a) albo gdy następuje wybór oferty najkorzystniejszej ekonomicznie - różne kryteria dotyczące kontraktu, na przykład: jakość, walory techniczne, charakterystyki estetyczne i funkcjonalne, serwis techniczny oraz usługi w późniejszym terminie, data dostarczenia, okres dostarczenia lub okres zakończenia, cena, lub

b) albo jedynie najniższa cena.

Zamawiający usługi muszą zapewnić brak dyskryminacji w traktowaniu różnych dostawców usług. Dla każdego zawartego kontraktu zamawiający winien sporządzić pisemny raport, który musi zawierać:

- nazwę i adres zamawiającego, przedmiot i wartość kontraktu;
- nazwy dopuszczonych kandydatów lub oferentów oraz przyczyny ich wyboru;
- nazwy odrzuconych kandydatów oraz przyczyny ich odrzucenia;
- nazwę wygrywającego oferenta oraz przyczyny, dla których wybrano jego ofertę oraz, jeśli jest znana, część kontraktu, jaką wybrany oferent zamierza podzlecić osobom trzecim;
- dla procedur negocjacyjnych - podanie okoliczności, które usprawiedliwiają zastosowanie tych procedur (np. brak ofert w procedurze otwartej). Raport taki lub jego główne elementy są przekazywane do Biura Urzędowych Publikacji Wspólnot Europejskich.

Istniejący mechanizm zamówień publicznych w UE poddany został weryfikacji (poprzez ankietyzację odpowiednich zainteresowanych instytucji) w *Zielonej Księdze*. Pytane instytucje postulowały trzy kierunki zmian:

1. Uproszczenia

1.1 Zmiany ram prawnych. Istnieje opinia, że dyrektywy są zbyt skomplikowane i zbiurokratyzowane, co powoduje stagnację na rynku zamówień publicznych.

1.2 Konsolidacja. Panuje pogląd, że należałoby rozpocząć prace nad konsolidacją dyrektyw w celu wyeliminowaniu rozbieżności między nimi (m.in. rozbieżności proceduralnych, interpretacyjnych). Istnieje ponadto tendencja do stosowania negocjacyjnej procedury podpisania kontraktu we wszystkich przypadkach (odejście od procedury otwartej oraz ograniczonej).

2. Kontrola stosowania zasad

2.1 Komisja wystąpiła z propozycją, aby ustanowić władzę kontrolującą system zamówień publicznych lub powierzyć to zadanie istniejącemu organowi władzy.

2.2 Propozycja ta nie spotkała się z pozytywnym stanowiskiem państw UE. Większość państw UE posiada już mechanizmy nadzorujące, wchodzące w skład administracji, i nie widzi potrzeby tworzenia dodatkowej instytucji. Z drugiej strony - Parlament Europejski opowiada się za istnieniem takiej niezależnej władzy.

3. Dostęp do zamówień publicznych

3.1 Opowiedziano się za stopniowym wprowadzaniem przetargu elektronicznego. Podkreślano też potrzebę uwzględniania w tej formie przetargu interesów małych i średnich firm.

3.2 Instytucje apelowały do Komisji Europejskiej o stosowanie dyrektyw do jej własnych kontraktów (programy PHARE i TACIS).

W środowisku budowlanym w Polsce ustawa o zamówieniach publicznych (Dz. U. Nr 76, poz. 344 ze zmianami) wywołuje wiele kontrowersji. Najwięcej uwag dotyczy niedostatecznego uwzględniania w ustawie specyfiki zamawiania robót budowlanych i usług projektowych (ustawa ukierunkowana jest głównie na zakupy materiałów oraz różnego rodzaju nośników infrastruktury technicznej, gdy tymczasem zamówienia związane z robotami budowlanymi obejmują około 70% środków przeznaczonych na zamówienia publiczne). Szczególny niepokój budzi przyjęcie zasady zachowania rygorystycznych zasad dotyczących wyboru trybu przetargu i określenia podmiotu zamówienia. Nie uwzględnia ona także wstępnej kwalifikacji wykonawców. Brak jest także obowiązkowego ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej uczestników procesu inwestycyjnego. Zdaniem Izby Projektantów Budownictwa najlepszym rozwiązaniem byłoby przygotowanie odrębnej ustawy o zamawianiu robót i usług budowlanych.¹¹

2.5 Europejskie standardy kwalifikacji przedsiębiorstw budowlanych

Komisja Europejska wystawiła zlecenia (M/084) dla CEN oraz CENELEC na opracowanie i wdrożenie Systemu Kwalifikacji Przedsiębiorstw Budowlanych. Dla przedsiębiorstw budowlanych funkcjonujących na rynku zamówień publicznych opracowano zasady ich kwalifikacji (projekt normy CEN o oznaczeniu prEN 45xxx). Kwalifikacja ta ma usprawnić proces doboru przedsiębiorstw budowlanych do wartości zamówienia publicznego. Zasady kwalifikacji w zależności od wartości zamówienia budowlanego przedstawia tablica 8.

Tablica 8. Zasady kwalifikacji przedsiębiorstw budowlanych z punktu widzenia wartości zamówienia

Klasa wartości zamówienia o jakie ubiegać się może przedsiębiorstwo	Wartość zamówienia o jakie ubiegać się może przedsiębiorstwo (w tys. EUR)*	Średnie roczne przychody ze sprzedaży w ostatnich trzech latach (tys. EUR)	Sumaryczna wartość trzech zamówień (objętych referencjami) z ostatnich pięciu lat	Minimalne średnie roczne zatrudnienie w okresie ostatnich trzech lat	Średnia, roczna liczba personelu technicznego (w poziomie kompetencji 3-5) w ostatnich trzech latach
A	0-500	0-500	500	2	1
B	0-1000	501-1000	1000	4	1
C	0-2500	1001-2500	2500	8	2
D	0-5000	2501-5000	5000	12	2
E	0-10000	5001-10000	10000	18	3
F	0-150000	10001-150000	15000	36	6
G	>150000	>150000	200000	75	>6

Źródło: CEN.

¹¹ K. Krassowski, *Projektowanie budowlane w Polsce i krajach UE*, w materiałach Konferencji: "Dostosowanie polskich przepisów budowlanych do systemu obowiązującego w UE", Mrągowo, 24-26 maja 2000 r.

Zakwalifikowanie przedsiębiorstwa do określonej klasy wartości zamówienia uwarunkowane jest spełnieniem wszystkich, związanych z tą klasą wymogów. Poziomy kompetencji pracowników, do których nawiązuje ostatnia kolumna tablicy 6, zdefiniowane zostały następująco:

Poziom 1: umiejętność zastosowania wiedzy przy realizacji zróżnicowanych zamówień, z których większość ma charakter przewidywalny lub powtarzalny;

Poziom 2: umiejętność zastosowania wiedzy przy realizacji kontraktu w przypadku gdy należy wykonywać prace niepowtarzalne i złożone;

Poziom 3: umiejętność zastosowania wiedzy przy realizacji kontraktu w przypadku gdy poziom wiedzy związany z umiejętnościami kierowniczymi, kontrolnymi i nadzorczymi związany jest ze znaczną odpowiedzialnością i autonomią;

Poziom 4: umiejętność zastosowania wiedzy przy realizacji kontraktu w przypadku gdy występuje wysoki poziom odpowiedzialności za pracę innych oraz za podział zasobów i środków;

Poziom 5: umiejętność zastosowania wiedzy przy realizacji kontraktu w warunkach nieprzewidywalnych. Poziom odpowiedzialności dodatkowo utrudniony w związku z wykonywaniem analiz i diagnoz, dotyczących realizowanej działalności.

Dla potrzeb kwalifikacji przedsiębiorstw przewiduje się podział działalności w budownictwie na 16 sekcji głównych, które należy postrzegać w dwu rodzajach robót:

1. Roboty związane z budynkami:

- realizacja konstrukcji budynków,
- roboty wykończeniowe wewnętrzne i zewnętrzne,
- konserwacja i renowacja obiektów zabytkowych,
- roboty instalacyjne wewnętrzne.

2. Roboty inżynieryjne

- realizacja konstrukcji budowli inżynieryjnych,
- roboty drogowe,
- budowa dróg kolejowych,
- budowa tuneli i budowli podziemnych,
- roboty wodno-inżynieryjne,
- budowa rurociągów i sieci zewnętrznych,
- roboty wyburzeniowe i rozbiórkowe,
- roboty ziemne,
- roboty geotechniczne,
- zagospodarowanie terenu, budowa obiektów sportowych i rekreacyjnych,
- realizacja instalacji elektrycznych i telekomunikacyjnych.

Stworzono także dodatkowe dwie główne sekcje, obejmujące zakres prac realizowany przez generalnych wykonawców robót budowlanych:

- generalne wykonawstwo robót budowlanych i instalacji w zakresie realizacji budynków,
- generalne wykonawstwo robót inżynieryjnych.

Sekcje główne dzielą się na sekcje, które korespondują z podziałem przewidzianym w ramach Wspólnej Klasyfikacji Działalności (*Common Procurement Vocabulary*), stosowanej przez Komisję Europejską. W praktyce, kwalifikacja przedsiębiorstw będzie mogła dotyczyć przypisania ich do jednej lub więcej sekcji. Zakwalifikowanie do określonej sekcji wymagać będzie przedłożenia trzech referencji o prawidłowej

realizacji robót w zakresie odpowiadającym danej sekcji w okresie ostatnich pięciu lat.

W danej sekcji (sekcjach) przedsiębiorstwo budowlane kwalifikowane będzie w zakresie:

- typu działalności,
- poziomu kompetencji technicznych,
- wielkości (wartości) zamówienia, o jakie może się ubiegać.

Typ działalności określa, czy przedsiębiorstwo zajmuje się wyłącznie wykonawstwem (klasa 0a), czy też łączy wykonawstwo z projektowaniem (klasa 0b).

Poziomu kompetencji technicznych postanowiono wstępnie przestrzegać w trzech kategoriach:

- zamówienia wymagające zastosowania zaawansowanych technik,
- zamówienia wymagające zastosowania średnio zaawansowanych technik,
- zamówienia wymagające zastosowania elementarnych technik.

Zasady klasyfikacji według wartości zamówienia przedstawiono wyżej w tabeli 6.

Przedsiębiorstwo występujące z wnioskiem o dokonanie jego kwalifikacji winno spełnić następujące kryteria administracyjno-prawne:

1. jest wpisane do rejestru handlowego lub innej urzędowej ewidencji podmiotów gospodarczych, zgodnie z jego prawem krajowym;
2. nie jest podmiotem upadłym ani też nie znajduje się w trakcie postępowania upadłościowego lub procesu likwidacji;
3. nie zalega z płatnością obowiązkowych składek na ubezpieczenie społeczne i z płatnością podatków;
4. osoby reprezentujące przedsiębiorstwo w okresie ostatnich 5 lat nie były skazane prawomocnym wyrokiem za przestępstwo popełnione w związku z kierowanym przedsiębiorstwem oraz nie były winne przekazywania nieprawdziwych informacji dla potrzeb kwalifikacji.

Przewiduje się ponadto dwa kryteria finansowe kwalifikacji:

5. przedsiębiorstwo winno posiadać dodatnią wartość kapitałów własnych (równych wartości aktywów netto);
6. wskaźnik płynności bieżącej, mierzony relacją aktywów bieżących do zobowiązań bieżących winien być w wysokości min. 0,5.

Procedura kwalifikacyjna przedsiębiorstwa nie powinna trwać dłużej niż 3 miesiące od złożenia kompletnej dokumentacji. Pozytywne przeprowadzenie kwalifikacji zakończone zostanie wydaniem certyfikatu kwalifikacyjnego. Wydany certyfikat będzie ważny na czas nieokreślony. Przewiduje się natomiast weryfikację dokonanej kwalifikacji. Weryfikacja kompetencji przedsiębiorstwa innych niż techniczne odbywać się będzie co roku, natomiast kompetencji technicznych, co pięć lat. Efektem weryfikacji będzie decyzja o przedłużeniu, rozszerzeniu lub zawężeniu zakresu, zawieszeniu lub unieważnieniu kwalifikacji. Przedsiębiorstwo zobowiązane będzie do zgłoszenia organowi kwalifikacyjnemu, w okresie 20 dni, informacji o:

- zmianach danych w rejestrze handlowym lub w innych urzędowych ewidencjach podmiotów gospodarczych,
- zmianach w zakresie sposobu reprezentacji przedsiębiorstwa,
- zaprzestania działalności,
- wszczęcia postępowania upadłościowego.

Projekty norm EN poświęcają wiele uwagi wymaganiom stawianym organom kwalifikacyjnym. Ranga tego organu wynika z faktu, że podmiot ten, uznany za kompetentny i zdolny do przeprowadzenia kwalifikacji na podstawie standardów europejskich

skich (norm EN) powinien być zgłoszony do Komisji Europejskiej, przy czym jego nazwa zostanie opublikowana w trybie urzędowym.

Struktura organizacyjna organu kwalifikacyjnego składa się z trzech elementów:

- komitetu kwalifikacyjnego posiadającego kompetencje dotyczące: przyznawania, odmawiania, przedłużania, rozszerzania, zawężania, zawieszania, lub unieważniania certyfikatu kwalifikującego;
- komitetu wykonawczego, dokonującego bieżących działań w ramach przyjętych procedur kwalifikacji;
- komitetu odwoławczego, do którego przedsiębiorstwo może adresować zarzuty w stosunku do decyzji i działań komitetu kwalifikacyjnego.

Weryfikacja organów kwalifikacyjnych winna odbywać się co 3 lata.

W Polsce ma być powołany w NKP¹² Zespół ds. Klasyfikacji Przedsiębiorstw i Procesu Budowlanego. Do chwili obecnej NKP nie powołały takiego zespołu, ponieważ podobno nie zgłosiła się żadna jednostka zainteresowana finansowaniem takiego przedsięwzięcia.

3. PROJEKTOWANIE I REALIZACJA INWESTYCJI BUDOWLANYCH

Ochrona własności intelektualnej, do której zalicza się efekty projektowania, zawarta jest w Konwencji Berneńskiej z 1886 r. oraz jej kolejnych nowelizacjach (ostatnia miała miejsce w Paryżu w 1971 r.). Art. 2. tej konwencji określa charakter dzieła budowlanego i jego składników oraz chroni jego elementy, tj. samo dzieło architektoniczne, rysunki, szkice, mapy itp.

3.1 Projektowanie budowlane

W krajach Unii Europejskiej koszt projektowania wynosi około 8-10% nakładów inwestycyjnych. Określając wartość produkcji budowlanej w 1999 r. na 803 mln EUR, można przyjąć, że wartość usług projektowych w 1999 r. wyniosła około 80 mld EUR. W poszczególnych krajach unijnych prawa i obowiązki projektanta budowlanego nie są traktowane jednakowo. W procesie projektowania budowlanego wiodącą rolę spełnia architekt. Na ogół jest on organizatorem zespołów projektowych, ma decydujący wpływ na kształt dzieła budowlanego oraz jako kierownik budowy kontroluje jej przebieg.

W **Niemczech** projektant jest zaangażowany do przebiegu całego procesu budowlanego - od projektowania do jego realizacji. Jego rola w procesie budowlanym jest uregulowana administracyjnie.¹³ Niemcy przypisują duże znaczenie architektonicznej stronie dzieła budowlanego. Porządek w kształtowaniu przestrzeni kultywowany przez wiele lat odgrywa ważną rolę i dzisiaj.

We **Francji** rola architekta w ostatnim okresie wzrosła. Do 1994 r. rola projektanta ograniczała się często do przygotowania projektu wstępnego oraz uzyskania pozwolenia na budowę. Od połowy 1994 r. przejął on kontrolę, podobnie jak w Niemczech, nad całym procesem budowlanym.¹⁴

¹² Normalizacyjne Komisje Problemowe (NKP) są kolegiałnymi organami wykonawczymi Polskiego Komitetu Normalizacyjnego w Polsce.

¹³ T. Biliński, J. Czachorowski, *Rola projektanta w procesie budowlanym w Polsce i Niemczech*, "Wiadomości IPB" nr 1/2000 r.

¹⁴ *Spójność i tożsamość przestrzeni*, Wydawnictwo Kongresowe Kongresu Architektury Polskiej, Gdańsk 1998.

W **Wielkiej Brytanii** rola architekta jest szczególnie podkreślona. W warunkach angielskich architekt-projektant występuje jako przedstawiciel inwestora od przejęcia terenu aż do oddania obiektu pod klucz.

W **Polsce** odpowiedzialność projektanta za jakość i efekt projektu określa art. 20 Prawa budowlanego. Rękojmia projektanta ogranicza się tylko do przedmiotu umowy. Z treści umowy powinno zatem jednoznacznie wynikać, kto jest konkretnie osobą kierującą realizacją projektu. Odszkodowanie za niewykonanie lub nienależyte wykonanie zobowiązań umownych może być określone na ogólnych zasadach odpowiedzialności kontraktowej. Ponieważ w ramach projektu budowlanego opracowywane są także projekty branżowe (np. dotyczące infrastruktury), zakres odpowiedzialności tych projektantów nie został dostatecznie sprecyzowany, co stanowi istotny mankament.

Ogólnie można stwierdzić, że w Polsce nie docenia się roli projektowania i projektanta w procesie inwestycyjnym. Potwierdzeniem tego jest cena, jaką uzyskuje się za opracowanie dokumentacji projektowej. Inwestor, wbrew swemu interesowi, dążąc do oszczędności ogranicza koszt dokumentacji (stanowi ona od 1,5 do 2,5% nakładów inwestycyjnych, tj. 4 - 6-krotnie mniej niż w krajach UE). Aby usprawnić proces projektowania przygotowany jest projekt ustawy określający zasady przygotowania i organizacji inwestycji budowlanych realizowanych ze środków publicznych.

3.2 Prawa autorskie

Prawo autorskie w **Niemczech** reguluje Ustawa z dnia 9 września 1965 r. o prawie autorskim i pokrewnych prawach ochrony z późniejszymi zmianami (Urheberrechtsgesetz). Ochrona praw autorskich w umowach o dzieła oparta jest o Prawo budowlane (zakres podmiotowy dzieła) oraz prawa cywilnego (zakres przedmiotowy dzieła). Ważność praw autorskich wynosi 70 lat lub do śmierci autora.

We **Francji** stosowany jest rozszerzony zakres prawa autorskiego. Przedmiotem ochrony są dodatkowo opracowane przez projektanta tabele, formularze, katalogi oraz szkice (podobnie jak w **Danii**, **Szwecji** oraz **Finlandii**). Czas ochrony praw autorskich wynosi 70 lat lub do śmierci autora. Prawo nie zezwala dokonywanie zmian, poprawek bez zgody autora. W **Polsce** prawa autorskie chroni Ustawa o prawie autorskim i prawach pokrewnych z dnia 4 lutego 1994 r. (Dz. U. Nr 24, poz. 83). Podobnie jak w innych krajach UE okres ochrony praw autorskich wynosi 70 lat lub do śmierci autora.

3.3 Wynagrodzenie prac projektowych

Studia, prace projektowe, zlecenie robót, nadzór budowlany są na ogół wyceniane w relacji do wysokości kosztów budowy obiektu (urządzenia). W **Niemczech** honoraria ustalane są w wysokości 8-10% kosztów inwestycji (wg cennika HOAI). Przy wycenach godzinowych stawki są następujące: główny projektant (75-160 DEM), projektant (70-115 DEM), technik (60-85 DEM).

We **Francji** honoraria są zróżnicowane w zależności od stopnia złożoności inwestycji. Przy najniższym stopniu trudności honoraria ustalane są w wysokości 4,48%, natomiast przy najwyższym stopniu trudności - 13,04%. W przypadku wycen godzinowych - wynagrodzenia za prace projektowe są negocjowane.

W **Wielkiej Brytanii** koszty prac projektowych wynoszą od 6% do 12% ogólnych kosztów budowy. Przy wycenach godzinowych koszty usług starszego projektanta wynoszą 50 GBP, zaś projektanta 40 GBP.

W **Polsce** nie ma aktualnie obowiązujących cenników prac projektowych. Stosowane są dwie środowiskowe metody wyceny prac projektowych:

1) środowiskowe zasady wyceny prac projektowych Izby Projektowania Budowlanego. Umożliwiają one wycenę wszystkich stadiów prac projektowych;

2) zasady wycen prac projektowych SARP dla obiektów architektoniczno-urbanistycznych (procent od kosztów inwestycji).

Obok tego stosowane jest wynagrodzenie oparte o czas pracy i uzgodnioną stawkę godzinową.

Plagą polskich biur projektów jest stosowanie cen dumpingowych za usługi projektowe. Aby temu przeciwdziałać należy wprowadzić system cen minimalnych.

3.4 Organizacja projektowania i realizacji inwestycji budowlanych

W większości krajów UE skala inwestycji decyduje o organizacji procesu inwestycyjnego. Duże korporacje wykonawstwa budowlanego są najchętniej angażowane przez inwestorów realizujących wielkie przedsięwzięcia inwestycyjne. Organizacje te posiadają odpowiedni kapitał, środki techniczne oraz sprawną organizację. Ich częścią składową są firmy projektowe, samodzielnie działające na rynku.

W krajach UE nie występuje jednolita organizacja firm projektowych. Ich różnorodność i organizacja uzależnione są od potrzeb rynku i zakresu działania. Zazwyczaj firmy te zajmują się całością procesu budowlanego od projektowania do realizacji. Przykładowo w **Niemczech** przeważają organizacje projektowe zatrudniające 100-200 osób. Baza danych oraz prace projektowe są wysoko zautomatyzowane. Na rynku inwestycyjnym liczą się biura inżynierskie o zintegrowanym zakresie działania oraz szerokiej gamie świadczonych usług budowlanych.

We **Francji** wiodące są pracownie zatrudniające 30-50 projektantów. Ich cechą jest niezwykła szczegółowość umów zawieranych z inwestorami. Liczącą pozycję zajmują biura projektowe ze znanymi powszechnie nazwiskami projektantów-architektów.

W **Wielkiej Brytanii** charakterystyczną cechą organizacji projektowych, często o zasięgu międzynarodowym, jest ich wysoka specjalizacja. Zdarza się, że ta sama organizacja po zaprojektowaniu i realizacji obiektu zajmuje się jego eksploatacją.

W **Austrii** występuje rozdział projektowania koncepcyjnego od technicznego. Projektowanie techniczne jest mocno powiązane z wykonawstwem, zaś projektowanie koncepcyjne jest realizowane przez małe autorskie pracownie, prowadzone przez architektów. Dla generalnego wykonawcy podstawowe znaczenie posiada koncepcja architektoniczno-przestrzenna. Projekt techniczny ma charakter pomocniczy przy realizacji obiektu.

W **Polsce** działa około 58 tys. firm architektonicznych, inżynierskich i pokrewnych oraz doradztwa technicznego. Osoby fizyczne prowadziły 53,5 tys. jednostek (92%) z czego 99% to firmy zatrudniające do 5 osób. Profesjonalnie projektowaniem budowlanym zajmuje się około 1.700 firm. Ich struktura jest następująca: zatrudnienie do 10 osób ma 43% firm; zatrudnienie od 10 do 100 osób posiada 45% firm a zatrudnienie powyżej 100 osób - 12 firm. Na organizację procesu projektowania w Polsce niekorzystny wpływ wywierają sprawy finansowe (niska stopa zysku 2-3%), bieżące obciążenia finansowe, obowiązujący system podatkowy, powodujący zachwianie płynności finansowej firm, system naliczania składek od ubezpieczeń (wzrost nakładu pracy), system wadium i zabezpieczenie należytego wykonania umowy).

Obecnie w Polsce funkcjonuje dużo tradycyjnych biur projektów (30% -50% wszystkich firm) zajmujących się jedynie projektowaniem. Jednostki takie nie mają możliwości utrzymania się na rynku w przyszłości. Metodą pozostania na rynku jest ich przekształcenie w biura inżynierskie oferujące pełny zakres usług od projektu do

realizacji obiektu. Ważnym zadaniem dla firm projektowych winno być także zdobywanie europejskich certyfikatów jakości ISO 9001 oraz Referencji Wiarygodności Technicznej.

3.5 Odpowiedzialność cywilna i rękojmia na rynku budowlanym

Aby skutecznie rywalizować na międzynarodowym rynku budowlanym, należy rozwiązać problem rękojmi budowlanej lub - szerzej ujmując problem - odpowiedzialności cywilnej związanej z działalnością budowlaną. Głównym problemem pozostają tu ujawnione wady budowlane po odbiorze obiektu. Koszty ich usunięcia mogą stanowić istotne obciążenie dla firmy budowlanej. Stąd znajomość uregulowań prawnych kraju w którym jest realizowany dany obiekt budowlany jest warunkiem tworzenia międzynarodowego rynku budowlanego.

W celu rozwiązania problemu rękojmi Komisja Europejska rozważała możliwość harmonizacji prawa budowlanego na rynku europejskim (powołano w tym celu komisję „GAIPEC”), lecz nie przygotowano jeszcze odpowiedniej dyrektywy w tym zakresie.

Warto zwrócić uwagę na fakt, że odmienna sytuacja prawna powstaje w przypadku ujawnienia wad przed i po odbiorze usługi budowlanej. W Belgii, Francji, Hiszpanii, Holandii, Włoszech roszczenie o usunięcie wad przed odbiorem jest roszczeniem o wypełnienie świadczenia. W **Belgii, Holandii i Francji** ulega ono przedawnieniu po 30 latach, we **Włoszech** w ciągu 20 lat, a w **Hiszpanii** po 15 latach. W przypadku **Wielkiej Brytanii** roszczenie to nie jest ograniczone czasowo. W Niemczech wykonawca musi przed odbiorem dzieła udowodnić, że dzieło zostało wykonane zgodnie z ustaleniami podanymi w umowie.

Po odbiorze dzieła budowlanego we **Francji** występuje dziesięcioletnia gwarancja na budynki i ich części nośne. W budownictwie wysokim rękojmia jest objęta obowiązkowym ubezpieczeniem (od 1978 r.). Związana z tym dziesięcioletnia odpowiedzialność cywilna obejmuje wszystkie rodzaje szkód. Elementy wyposażenia obiektu objęte odbiorem mają dwuletni okres gwarancji.

W **Belgii** prawo o rękojmi jest podobne do francuskiego. W przypadku poważnych wad konstrukcyjnych wykonawca ponosi odpowiedzialność przez 10 lat. Z kolei w **Niemczech** rozróżnia się wady ukryte i otwarte, co nie wpływa jednak na okres rękojmi (wynosi on 3 lata). Podobne rozwiązania obowiązują w **Polsce**. Wzorem krajów UE niezbędne jest wprowadzenie obowiązku ubezpieczenia od odpowiedzialności cywilnej wszystkich uczestników procesu inwestycyjnego. Żaden inwestor zachodni nie podpisze umowy z projektantem, o ile nie przedstawi on polis ubezpieczeniowych. Uregulowania wymaga także rola wykonawcy budowlanego. W rozumieniu Prawa budowlanego z 1994 r. wykonawca nie jest uczestnikiem procesu budowlanego. Był nim jednak wg Prawa budowlanego z 1974 r.

W **Hiszpanii** obowiązuje dziesięcioletnia rękojmia za szkody powstałe z tytułu wad konstrukcyjnych oraz piętnastoletnia rękojmia z tytułu szkód wynikających z naruszenia umowy o dzieło. W **Wielkiej Brytanii** obowiązuje trzyletnia odpowiedzialność dla umów zwykłych oraz sześcioletnia odpowiedzialność dla umów notarialnych. W **Holandii** dla drobniejszych wad odpowiedzialność wynosi 5 lat zaś dla poważniejszych 10 lat.

We wszystkich krajach unijnych w momencie odbioru końcowego kończy się etap wykonawstwa i rozpoczyna etap rękojmi. Aby rozwiązać choćby częściowo zagadnienie rękojmi, w wielu krajach (Belgia, Francja, Hiszpania, Holandia) dopuszczalny jest odbiór częściowy. Z kolei w Wielkiej Brytanii termin odpowiedzialności liczony jest nie od momentu odbioru lecz od chwili wykonania usługi budowlanej. Wreszcie w

Niemczech istnieje instytucja odbioru cichego, zgodnie z którym przyjmuje się, że nastąpił odbiór, po upływie określonego terminu.

4. CZYNNIK LUDZKI W BUDOWNICTWIE

4.1 Kształcenie kadr w budownictwie

Główne tendencje kształcenia studentów w krajach UE polegają na tzw. kształceniu problemowym oraz kształceniu modułowym. Kształcenie problemowe polega na rozwiązaniu przez studenta określonego problemu. Sposób rozwiązania tego problemu polega na przestudiowaniu wielu dyscyplin, przeprowadzeniu szczegółowych konsultacji, a często i na wykonaniu prototypu.

Z kolei kształcenie modułowe polega na przygotowaniu w ramach danego kierunku studiów i specjalności bloku przedmiotów zwanych modułami. Każdy moduł daje studentowi odpowiednią liczbę punktów. Moduły student wybiera względnie dowolnie, tak jednak, aby suma punktów z tych modułów dała pewne określone minimum.

Zachodnie programy edukacyjne przenoszą punkt ciężkości zakresu edukacji z problematyki technicznej (głównie konstrukcyjnej), charakterystycznej dla polskiej szkoły kształcenia inżynierów budowlanych, na zagadnienia ekonomiczno-produkcyjne budownictwa.

Inżynier budowlany na Zachodzie przygotowywany jest do rozwiązywania całościowych problemów z zakresu zamierzeń budowlanych, inwestycyjnych, gospodarki obiektami budowlanymi i inżynierskimi oraz kierowania interdyscyplinarnymi zespołami ludzkimi, w przeciwieństwie do polskiego inżyniera-specjalisty, wyszkolonego w konkretnej budowlanej specjalności zawodowej (np. inżynier budownictwa lądowego) i kierującego jednorodnymi grupami ludzi z tego zakresu. Inżynier zachodni ma wykształcone umiejętności twórczego samodzielnego działania w warunkach gospodarki rynkowej oraz kumulowania, odnawiania i modyfikowania wiedzy technicznej, ekonomicznej, organizacyjnej, prawniczej i administracyjnej związanej z budownictwem.

Obecnie obserwuje się w krajach Unii Europejskiej odchodzenie od tradycyjnego systemu edukacji budowlanej opartej na „szkole anglosaskiej”, charakteryzującej się oddzieleniem edukacji ogólnoteoretycznej w uczelniach, od procesu zdobywania certyfikatów (uprawnień, promocji).¹⁵ Preferowane jest obecnie pełne przygotowanie absolwentów do pełnienia zróżnicowanych funkcji w budownictwie, realizowane w państwach stosujących konsekwentnie system kształcenia „szkoły niemieckiej”.

Stosownie do potrzeb rynku w państwach Unii Europejskiej ustawicznie doskonalili się strukturę poziomów kwalifikacyjnych kadr. Zmiany zachodzą także i w szkolnictwie brytyjskim. Przykładowo w **Wielkiej Brytanii** można wyróżnić 3-4 poziomy kwalifikacji kadr budowlanych w zależności od typu szkoły. Nawet w najstarszych uniwersytetach typu Oxford czy Cambridge tylko 25-30% studentów decyduje się na dalsze studia, dla uzyskania dyplomu magistra. Także w **Niemczech** około 70% pracujących inżynierów to absolwenci wyższych szkół zawodowych. W krajach zachodnich spe-

¹⁵ W przekroju międzynarodowym szczególną rolę wśród zawodów budowlanych przypisuje się profesjonalizmowi w wykonywaniu zawodu architekta. W latach 1993 - 1996 Międzynarodowa Unia Architektów (UIA) w ramach Komisji ds. Profesjonalnego Wykonywania Zawodu Architekta przygotowała „Uzgodnienia w sprawie zalecanych międzynarodowych standardów profesjonalizmu w wykonywaniu zawodu architekta”. Podczas Kongresu UIA w Barcelonie w 1996 r. Walne Zgromadzenie podjęło uchwałę nadającą Uzgodnieniom charakter idei przewodnich dla prac prowadzonych przez Unię. Po międzynarodowych konsultacjach poprawiony tekst od 1996 r. stanowi uchwałę przyjętą do realizacji. Dokument ten ma być podstawą do licencjonowania i certyfikacji architektów.

cializację ekonomiczno-produkcyjną w budownictwie obok tradycyjnych studiów technicznych można zdobyć na:

- studiach „hybrydowych” łączących zagadnienia techniczne i ekonomiczne (technika, ekonomia, socjologia, zarządzanie, organizacja produkcji, marketing itp.),
- „uniwersytetach otwartych” (The Open University) wydających dyplomy wszystkich stopni w tym także doktorskie,
- studiach kształcących inżynierów interdyscyplinarnych (Lean Production),
- otwartych szkołach biznesu (Open Business Schol),
- studiach w Szkołach Zarządzania w Budownictwie Europejskim.

W ostatnim okresie w krajach UE wykształcił się profil inżyniera budownictwa ze specjalnością organizacja i zarządzanie - „European Civil Engineering Management” - europejski inżynier budowlany. Koncepcja kształcenia oparta jest na następujących założeniach:

- są to czteroletnie studia zawodowe,
- w każdej uczelni (uczestniczą w tym programie następujące uczelnie: University of Wolverhampton z Wielkiej Brytanii, Fachhochschule Oldenburg z Niemiec, Hansehogeschol Groningen z Holandii) na I roku przyjmuje się 25 studentów,
- przez trzy semestry studenci w macierzystej uczelni otrzymują inżynierską wiedzę z zakresu budownictwa,
- semestr IV to praktyka w przedsiębiorstwie budowlanym w kraju macierzystym,
- semestr V to praktyka zagraniczna za pośrednictwem jednej z trzech uczelni zagranicznych,
- semestry VI i VII to nauka w uczelni zagranicznej, za pośrednictwem której student otrzymał semestralną praktykę zagraniczną,
- semestr VIII to semestr dyplomowy w uczelni macierzystej.

Istota studiów na uczelni zagranicznej polega na tym, że wykładane są tam przedmioty takie jak: finanse w budownictwie, współpraca z bankami, procedury przetargowe, negocjowanie porozumień, prawo budowlane, zarządzanie projektami budowlanymi, ekonomika, zarządzanie jakością, zakładanie i zarządzanie przedsiębiorstwem budowlanym, nadzorowanie prac itp.

Z porównania systemów kształcenia kadr dla budownictwa w **Polsce** z systemami stosowanymi w krajach Unii Europejskiej wynika, że system polski nie tylko nie przystaje do wymogów stawianych absolwentom pracującym w budownictwie, działającym na warunkach rynkowych, zgodnie z wymogami Unii Europejskiej, ale wykazuje tendencje przeciwne do światowych trendów i kierunków modernizacji kształcenia.

Po wojnie pielęgnowane były tradycje „szkoły niemieckiej” w Polsce. Jednak w następnych latach nastąpił regres w kierunku teoretyczno-technicznego kształcenia z rezygnacją nawet z praktyk studenckich. Z uwagi na brak ukształtowanych struktur samorządu gospodarczego budownictwa nie jest możliwe jednocześnie uzyskiwanie pożądanego doświadczenia zawodowego, potwierdzonego certyfikatem nabytych umiejętności.

W Polsce na tle ułomności związków nauki z praktyką wykształcił się teoretyczno-techniczny typ kształcenia. Dla uzyskania kwalifikacji, niezbędnych do funkcjonowania na rynku budowlanym, konieczne jest kontynuowanie kształcenia na studiach „biznesu” lub w prywatnych szkołach zarządzania.

Kierunki zmian w istniejącym modelu kształcenia inżynierów budowlanych Polsce w celu dopasowania go do modelu występującego w krajach Unii Europejskiej polegać winny na:

- stworzeniu jednego spójnego systemu edukacji dla potrzeb budownictwa, likwidującego rozdział prawny, merytoryczny i organizacyjny szkolnictwa wyższego od pozostałych form szkolenia zawodowego;
- przyznaniu pełnej autonomii szkołom wyższym w zakresie: kierunku studiów, specjalności, profilu kształcenia; swobody angażowania i wymiany kadr dydaktycznych; swobody wchodzenia w różne formy związków z samorządami terenowymi i gospodarczymi, samodzielności finansowej;
- porównywalności dyplomów absolwentów szkół i uczelni.

4.2 Kariera zawodowa inżyniera budowlanego

Główna różnica pomiędzy modelem kariery zawodowej inżyniera budowlanego w krajach UE i w Polsce polega na różnej roli stowarzyszeń naukowo-technicznych w kształtowaniu profilu zawodowego młodego inżyniera i opiece nad jego rozwojem. W krajach UE stowarzyszenie ponosi odpowiedzialność za etos zawodu i poziom wykształcenia młodego inżyniera. Dlatego inżynier unijny jest zainteresowany wstąpieniem do odpowiedniego stowarzyszenia i otrzymywania świadczeń jakie mu ono gwarantuje. W Polsce związki te nie występują lub występują bardzo słabo.

Rola unijnego stowarzyszenia budowlanego polega na wpływaniu na programy nauczania, ocenę uczelni, która formułuje osobowość młodego inżyniera, opiece nad praktykami, śledzeniu jego rozwoju, stopniowaniu pozycji w stowarzyszeniu i udzielaniu odpowiednich licencji zawodowych, pomocy w poszukiwaniu pracy, określaniu poziomu wynagrodzeń, ochrony zdrowia i ubezpieczeń społecznych.

Warunkiem przystąpienia do stowarzyszeń są wyższe studia inżynierskie oraz magisterskie. Trwają one w zakresie inżynierskim (BE) 3 lata w **Wielkiej Brytanii** natomiast 4 lata w **Niemczech, Francji, Holandii** oraz dodatkowo 2 lata dla uzyskania tytułu magistra (M.E.). Ponieważ cała kariera zawodowa inżyniera budownictwa związana jest ze stowarzyszeniem (samorządem zawodowym), rozwój osobowy jest uzależniony od uzyskiwania kolejnych stopni. Prześledźmy rozwój kariery zawodowej inżyniera budowlanego w systemie anglosaskim. W brytyjskiej ICE są trzy kategorie członków inkorporowanych:

- honorowi towarzysze inkorporowani,
- towarzysze,
- członkowie oraz 8 kategorii członków nie inkorporowanych:
- honorowi towarzysze nie inkorporowani,
- koledzy,
- członkowie stowarzyszenia,
- absolwenci,
- członkowie afiliowani,
- technicy,
- studenci.

Uprawnienia zawodowe (chartered engineer, professional engineer) uzyskuje się po odpowiednim egzaminie, który w Wielkiej Brytanii ma miejsce zwykle po 2 letniej praktyce wstępnej (bez ponoszenia odpowiedzialności) i 2 letniej praktyce zaawansowanej (obie pod opieką stowarzyszenia). W przypadku gdy uczelnia, którą kończył inżynier nie została akredytowana przy Joint Board of Moderators, okres uzyskiwania statusu członka trwa łącznie 5 lat.

Istotą akredytacji jest ocena poziomu kształcenia na określonym wydziale uczelni i zdolności do działania absolwentów w zawodzie. W zakres sprawdzenia wchodzi wykładowcy (posiadanie licencji zawodowych), programy nauczania, poziom laboratoriów jak i studenci (ich prace projektowe i dyplomowe).

W **Polsce** wpływ stowarzyszeń zawodowych (np. Polskiego Związku Inżynierów i Techników Budownictwa, Polskiego Związku Inżynierów i Techników Sanitarnych, Związku Mostowców Rzeczypospolitej Polskiej) na karierę zawodową inżyniera budownictwa jest znikomy. W okresie ustroju totalitarnego stowarzyszenia zawodowe nie mogły mieć takiego znaczenia, aby stworzyć lobby zawodowe wpływające na politykę państwa w zakresie poziomu kształcenia, uprawnień zawodowych itp. Stąd wytworzyło się wiele budowlanych organizacji zawodowych, które obecnie nie potrafią się zjednoczyć, aby stworzyć lobby budowlane. Z tego też powodu organizacje te cierpią na chroniczny brak środków na szerszą działalność zawodową.

Na liczbę około 100 tys. inżynierów budowlanych w Polsce do organizacji zawodowych należy około 20 tys. Oznacza to, że co piąty inżynier budowlany w Polsce znajduje się w orbicie wpływów stowarzyszeń zawodowych, gdy tymczasem we Francji udział ten wynosi sto procent. Rozdzielenie kariery naukowej od kariery zawodowej, bariery profesjonalne pomiędzy różnymi typami inżynierów budowlanych (konstruktorzy, instalatorzy, elektrycy, geodeci, architekci) sprawiają, że zaginął etos inżyniera budowlanego (obecnie kojarzony jest on raczej z niską jakością pracy, złą organizacją, niedotrzymywaniem terminów umownych itp.).

4.3 Rola samorządu budowlanego w reprezentowaniu i kształtowaniu środowiska

Samorzady zawodowe wywodzą się ze średniowiecznych cechów. Rola średniowiecznych cechów polegała na łączeniu ludzi uprawiających podobne zawody, nadawaniu rangi i autorytetu zawodowi, dbaniu o właściwe kształcenie zawodowe swoich członków, stwarzaniu lobby wpływającego na wynagrodzenia za pracę oraz ubieganiu się o udział we władzy i administracji komunalnej.

Istnieją dwa modele funkcjonowania samorządu zawodowego:

1) tzw. model francuski - z przynależnością obligatoryjną - stosowany w Niemczech, Francji, Grecji, Włoszech, Luksemburgu, Holandii, Hiszpanii, Austrii, Szwajcarii i Słowacji.

2) tzw. model anglosaski - z dobrowolną przynależnością - funkcjonujący w Wielkiej Brytanii, Belgii, Danii, Portugalii, Irlandii, Finlandii, Szwecji i Norwegii, a także obecnie w Polsce, Czechach i na Węgrzech;

We **Francji** w 1599 r. rada miejska Marsylii wybrała grupę kupców, których zadaniem było wspieranie rozwoju miasta. W 1680 r. grupa ta zaczęła funkcjonować niezależnie od rady, a jej zadaniem było wspieranie rozwoju gospodarki królestwa. Tak powstała pierwsza na świecie izba handlowa. W 1898 r. sieć izb została usankcjonowana prawnie.

Większość państw europejskich, które znajdowały się pod okupacją wojsk napoleońskich przejęła model francuski. Z mocy prawa izbom podlegają wszystkie przedsiębiorstwa wpisane do rejestru handlowego. Z prawnego punktu widzenia przedsiębiorstwo nie musi należeć do izby, ale musi płacić podatek na działalność promocyjno-szkoleniową. Podatek ten częściowo wraca do izb z przeznaczeniem na działalność statutową.

We Francji samorząd gospodarczy obejmuje trzy ogniwa: izby handlu i przemysłu (CCI), regionalne izby przemysłu i handlu (CRCI) oraz Stowarzyszenia Francuskich Izby Handlu i Przemysłu (ACFCI). Do podstawowych kierunków izb należy:

- opracowywanie opinii do projektów aktów prawnych, które mają wpływ na środowisko przedsiębiorców,
- pośrednictwo pomiędzy środowiskiem gospodarczym a administracją państwową,

- dostarczanie informacji gospodarczych, prowadzenie arbitrażu, promowanie eksportu,
- prowadzenie szkolenia zawodowego i przekwalifikowania zawodowego,
- promowanie interesów gospodarczych regionu.

W **Niemczech** samorząd gospodarczy obejmuje trzy uzupełniające się ogniwa: izby gospodarcze, stowarzyszenia branżowe oraz branżowe związki pracodawców. Organizacje te różnią się między sobą obligatoryjnym lub dobrowolnym sposobem organizowania się, regionalnym lub branżowym charakterem działania oraz zadaniami. Każdy podmiot gospodarczy w Niemczech musi być członkiem jednej regionalnej izby przemysłowo-handlowej. Reprezentacją federalną tych izb jest Niemiecki Związek Izb Przemysłowo-Handlowych.

Obok systemu izb pozycję samorządową mają stowarzyszenia branżowe, działające w przekroju federalnym jako lobby różnych branż. Członkostwo w stowarzyszeniach jest dobrowolne. Kolejnym ogniwem samorządu gospodarczego są związki pracodawców. Organizowane są branżowo jako dobrowolne zrzeszenia stowarzyszeń branżowych w postaci Związku Pracodawców Niemieckich. Są one partnerami związków zawodowych w negocjacjach płacowych.

Firmy budowlane są obligatoryjnie członkami izb regionalnych, a dobrowolnie są zrzeszone w stowarzyszeniach branżowych i związkach pracodawców. Ogółem działa kilkanaście organizacji reprezentujących interesy środowiska budowlanego i przemysłu materiałów budowlanych. Dwie największe to Główny Związek Niemieckiego Przemysłu Budowlanego, zrzeszającego 19 stowarzyszeń o różnych specjalnościach budowlanych oraz Centralny Związek Niemieckiego Budownictwa, reprezentujący interesy małych i średnich firm budowlanych oraz rzemiosła.

W obszarze anglosaskim, ważną datę w tworzeniu samorządu zawodowego stanowi 1828 r. kiedy wydano Kartę Stowarzyszenia (*Charter of Incorporation*) sygnowaną przez Króla Jerzego IV. Włączenie do samorządu profesji budowlanej miało miejsce w 1884 r. poprzez utworzenie Związku Inżynierów Miejskich, w 1889 r. Stowarzyszenia Techników Budownictwa, a w 1894 r. Stowarzyszenia Robót Publicznych. Na tym tle utworzono Stowarzyszenie Inżynierów Budownictwa (ICI - Institution of Civil Engineers).

Samorząd gospodarczy w **Wielkiej Brytanii** jest typowym przykładem tzw. modelu anglosaskiego, gdzie przynależność do izb jest dobrowolna. Stowarzyszenie Inżynierów Budownictwa jest z kolei członkiem Stowarzyszenia Brytyjskich Izb Handlowo-Przemysłowych (ABCC), działającego od 1861 r. Ze względu na pogarszającą się sytuację gospodarczą oraz w obliczu wyzwań jednolitego rynku europejskiego struktura izb jest obecnie poddawana restrukturyzacji. W latach 1991 - 1994 opracowano „Strategię Rozwoju Izb”. Jej celem było stworzenie sieci izb, które świadczyłyby jednakowe usługi wspomagające biznes w Wielkiej Brytanii. Do zakresu wykonywanych usług należy zaliczyć:

- dostarczanie informacji,
- reprezentowanie interesów członków,
- organizacja szkoleń,
- prowadzenie bazy danych o zdarzeniach,
- prowadzenie obrotu gospodarczego z zagranicą.

Do źródeł finansowania samorządu brytyjskiego należy zaliczyć:

- składki członkowskie,
- dochody z legalizacji dokumentów,
- sprzedaż usług członkom oraz osobom nie zrzeszonym,
- prowadzenie szkoleń,

- dotacje rządowe na finansowanie zleceń rządowych.

W krajach UE działa Europejska Rada Inżynierów Budownictwa (ECCE - European Council of Civil Engineers). Do Rady tej może być przyjęta jedna organizacja - stowarzyszenie - reprezentujące kraj. Do zakresu działalności Rady należy:

- wzajemne uznawanie uprawnień zawodowych,
- sprecyzowanie wymagań dotyczących wykształcenia inżynierów i ich doksztalcenia,
- badania naukowe i wdrożenia (R&D),
- problematyka środowiska i zrównoważonego rozwoju,
- komputeryzacja i technologie informatyczne,
- zasady etyki zawodowej.

W **Polsce** samorząd budowlany jest słaby organizacyjnie, zrzesza niewielką liczbę członków i aktualnie nie jest w stanie wypełnić funkcji, do realizacji których jest powoływany w krajach o gospodarce rynkowej. Obecnie w kraju w ramach samorządu gospodarczego działa kilkanaście izb budowlanych o zasięgu regionalnym i ogólnopolskim oraz związek pracodawców budownictwa.

Do bardziej aktywnych należy zaliczyć: Krajową Izbę Budownictwa, Polską Izbę Przemysłowo-Handlową Budownictwa, Polską Izbę Konstrukcji Stalowych, Związek Pracodawców Budowlanych oraz Korporację UNI-BUD. Kompetencje izb budowlanych nakładają się na siebie, co zamiast współpracy prowadzi do rywalizacji. Izby te zrzeszają od kilkudziesięciu do około 200 czynnych członków, przy czym wiele przedsiębiorstw budowlanych jest członkiem kilku izb. Podjęta w 1995 r. próba integracji izb budowlanych w Polskiej Federacji Izb Budowlanych nie przyniosła oczekiwanych efektów. Instytucja ta grupuje około 1.100 podmiotów gospodarczych na ponad 200 tys. firm budowlanych (0,5%).

Słabość izb budowlanych jest wykorzystywana przez administrację i decydentów, wiedzących że nie mają partnerów samorządowych z którymi mogliby konsultować sprawy środowiska i liczyć się z ich racjami. Ich miejsce zajmują kluby, rady i korporacje reprezentujące wpływowych biznesmenów. Dlatego też należy liczyć się ze znaczącym wpływem zachodnich izb i przedsiębiorstw budowlanych na stanowisko negocjacyjne ze strony UE w stosunku do Polski, m.in. w tak ważnych sprawach jak: swoboda prowadzenia działalności budowlanej w krajach UE, uczestnictwo w przetargach, dostęp do rynku pracy czy swoboda przepływu siły roboczej.

4.4 BHP na budowie

Problemy dotyczące bezpieczeństwa i zdrowia w budownictwie reguluje Konwencja Międzynarodowej Organizacji Pracy Nr 167 z dnia 1 czerwca 1988 r. oraz Zalecenie Nr 175 dotyczące bezpieczeństwa i zdrowia w budownictwie. Kraje UE ratyfikowały postanowienia tej konwencji i wprowadziły jej zalecenia do swoich przepisów prawnych. Polska jest stroną Konwencji Nr 62 dotyczącej przepisów o bezpieczeństwie w przemyśle budowlanym z 1937 r. oraz Zalecenia dotyczącego współpracy w zakresie zapobiegania wypadkom w przemyśle budowlanym z 1937 r., którą Konwencja 167 rewiduje. Wyniki podpisania tych konwencji znajdują odzwierciedlenie w Rozporządzeniu Ministra Pracy i Polityki Socjalnej z dnia 26 września 1997 r. w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy (Dz. U. Nr 129, poz. 844).

Dotychczas w Polsce nie podjęto działań zmierzających do ratyfikowania Konwencji Nr 167. Znając złą sytuację w zakresie bezpieczeństwa pracy w budownictwie (przeanalizował ją Okrągły stół poświęcony bezpieczeństwu pracy w budownictwie w dniu 31 marca 2000 r.) oraz małą aktywność na tym polu zainteresowanych instytucji

centralnych (Państwowa Inspekcja Pracy, Główny Urząd Nadzoru Budowlanego, MSWiA) - można przypuszczać, że inicjatywy poselskie mogłyby odegrać dynamizującą rolę.

W krajach UE dostrzega się, że sektor budowlany winien spełniać aktywną rolę w promowaniu środków służących poprawie bezpieczeństwa i higieny pracy. W wysoce konkurencyjnym środowisku budowlanym problemy BHP padają często ofiarą programów redukcji kosztów. Konieczna jest więc rygorystyczna kontrola w tym zakresie. Przygotowywana dyrektywa o Tymczasowych lub Ruchomych Placach Budowy powinna stworzyć wytyczne w zakresie obowiązku opracowywania planów BHP. Ocenia się, że poprawa poziomu bezpieczeństwa na budowie będzie istotnym czynnikiem wzrostu wydajności pracy w sektorze budowlanym.

5. KONKURENCYJNOŚĆ NA RYNKU BUDOWLANYM

5.1 Jakość w sektorze budowlanym

W krajach UE stosowane są dwa sposoby poprawy jakości w budownictwie, tj.:

- poprawa jakości procesu budowlanego,
- kompleksowe zarządzanie jakością (zintegrowane działania pomiędzy zarządzaniem finansowym, marketingiem, produkcją, czynnikiem ludzkim oraz jego szkoleniem).

Na poprawę jakości procesu budowlanego zamierza się wpływać poprzez:¹⁶

- poprawę szczegółowości specyfikacji technicznych i projektów, co prowadzi do zmniejszenia liczby zmian technicznych w trakcie budowy,
- wdrożenie kryteriów całkowitych kosztów użytkowania, co można będzie wykorzystać także w procedurach przetargów,
- zachęcanie do korzystania z procedur i norm jakości w ocenie jakości, kompleksowym zarządzaniu jakością, przy uwzględnieniu problematyki środowiska i szkolenia,
- wdrożenie sieci informatycznej dla poprawy jakości poprzez ułatwienie dostępu do rozwiązywanych problemów, zarządzania jakością, wydawania certyfikatów, warunków oraz procedur przetargowych.

5.2 Poprawa poziomu wykształcenia

Sektor budowlany w krajach UE podobnie jak w Polsce posiada relatywnie dużą liczbę słabo wykwalifikowanych pracowników. Pozostaje to w kolizji z potrzebami modernizacji sektora w kierunku wzrostu jakości i wydajności pracy. Warunkiem poprawy konkurencyjności budownictwa jest podniesienie poziomu nauczania i szkoleń na wszystkich poziomach sektora. Realizowane obecnie projekty (w ramach programu Leonardo da Vinci) mają określić profil ponadnarodowego wymiaru wymogów szkoleniowych. Chodzi tu także o wzajemne uznawanie szkolenia, ze szczególnym uwzględnieniem akredytacji i przejrzystości (*Dyrektywa Rady z 1985 r. o porównywalności kwalifikacji zdobytych w ramach szkolenia zawodowego - 85/368/EWG*).

Dalszy postęp w tym zakresie planuje się osiągnąć poprzez system rejestracji rzemieślników i specjalistów oraz dzięki wzajemnemu uznawaniu kwalifikacji. Dobrowolne rejestry prowadzone w budownictwie stworzyłyby wyższy status poszczególnym specjalistom, a wzajemne uznawanie kwalifikacji pomogłoby zwiększyć niską mobilność siły roboczej. Poprawa przejrzystości procedur kwalifikacyjnych służyłaby jako środek podnoszący prestiż pracowników budownictwa.

¹⁶ *Konkurencyjność sektora budowlanego*, Komisja Europejska, Bruksela 1997.

Wśród szczegółowych działań poprawiających poziom wykształcenia i szkoleń przewiduje się:

- wzrost nakładów inwestycyjnych na edukację na wszystkich szczeblach władzy (UE, rządy, władze lokalne, partnerzy społeczni);
- poszukiwanie najlepszych środków służących zwiększenia środków finansowych przeznaczonych na szkolenia (podatek szkoleniowy, fundusze powiernicze, bodźce edukacyjne itp.);
- sprzyjanie tworzeniu europejskiej sieci organizacji edukacyjnych i szkoleniowych zajmujących się budownictwem;
- skoncentrowanie wysiłku i nakładów głównie na małych i średnich przedsiębiorstwach.

5.3 Reorientacja i intensyfikacja działalności badawczo-rozwojowej (B+R)

O konkurencyjności sektora budowlanego w poważnym stopniu decydują innowacje. Udział wydatków na badania i rozwój w krajach UE wynoszą 0,3% przychodów budownictwa (w Polsce kształtują się one na poziomie 0,0028%, tj. są ponad sto-krotnie mniejsze niż w krajach unijnych). Warto podkreślić, że wydatki na badania i rozwój w budownictwie unijnym nie są zbyt duże w porównaniu np. do Japonii, gdzie wynoszą one 2 do 3% przychodów sektora. W porównaniu do japońskiego potentata budowlanego wydatki na B+R w krajach unijnych są dziesięciokrotnie mniejsze, zaś w Polsce są tysiąckrotnie mniejsze.

Na europejskim rynku budowlanym głównym właścicielem instytutów badawczych w budownictwie są rządy. Ponieważ cele rządowe w rozwoju innowacyjności budownictwa nie zawsze pokrywają się z celami sektora budowlanego, powstała potrzeba opracowania zintegrowanego programu działań wszystkich uczestników procesu budowlanego. W celu wsparcia tego typu działań utworzono w 1995 r. Europejską Radę ds. Budownictwa, Badań, Rozwoju i Innowacyjności (ECCREDI - European Council for Construction, Research, Development and Innovation). Wypracowana tu strategia działania polega na:

- utworzeniu „parków budowlanych”, które pełnić będą funkcję centrów informacyjnych;
- stymulowaniu współpracy między instytutami badawczymi i organizacjami zawodowymi obejmującą gromadzenie, przetwarzanie i rozpowszechnianie informacji.

Wspólne projekty badawcze zostały zaprojektowane z myślą o małych i średnich przedsiębiorstwach budowlanych, nie dysponujących wystarczającymi własnymi środkami na cele B+R. Obecnie około 200 małych i średnich firm budowlanych bierze udział w realizacji 30 projektów badawczo-rozwojowych.

Podstawowym czynnikiem wzrostu innowacyjności małych przedsiębiorstw budowlanych jest rozwój bliższej współpracy i tworzenie stowarzyszeń skupiających te firmy, oraz wdrażanie idei „tworzenia sieci małych zakładów” czy też zakładanie „quasi-przedsiębiorstw”. Dostrzegana jest potrzeba wspomagania wysiłków małych i średnich firm budowlanych w znalezieniu partnerów w innych krajach członkowskich. Związane jest to z tworzeniem warunków dostępu do informacji o innych rynkach oraz zorganizowanie systemu wspierającego podejmowanie działań wspólnych.

5.4 Usprawnienie przepisów prawa

Opracowanie *Zielonej Księgi* w sprawie zamówień publicznych otworzyło ponownie debatę nad usprawnieniem tego mechanizmu w zakresie: równowagi między procedurami kwalifikacyjnym a rejestracją firm zajmujących się realizacją oraz zagadnieniami ich finansowania. Jest to szczególnie istotne w przypadku kontraktów pu-

blicznych na rynkach międzynarodowych. Obecnie jest przygotowywana dyrektywa koordynująca główne zasady funkcjonowania różnych systemów publicznych i ubezpieczenia kredytów eksportowych dla transakcji o różnych terminach ich finansowania. Układ WTO o Zamówieniach Rządowych (WTO Agreement on Government Procurement - GPA) przyznaje firmom z krajów UE dostęp do szeregu kontraktów publicznych. Opracowanie i wdrożenie nowej dyrektywy ten proces usprawniłoby.

Dzięki globalizacji procesu budowlanego powstaje potrzeba usprawnienia procesu komunikowania się i podejmowania decyzji budowlanych. Celom tym ma służyć system elektronicznych zamówień budowlanych. Jest to szczególnie istotne w przypadku konieczności przesyłania dużych ilości materiałów dokumentacyjnych dla projektów budowlanych w celach przetargowych. Komisja Europejska realizuje projekt o nazwie SIMAC (Systeme d'Information Marches Publics) zajmujący się zamówieniami elektronicznymi. System ten ma za zadanie ułatwienie kontaktów dostawcy usług budowlanych i klienta.

Dostrzega się potrzebę usprawnienia roli władz publicznych w procesie budowlanym poprzez:¹⁷

- zachęcanie władz publicznych do ustalania długoterminowych programów inwestycyjnych dotyczących budownictwa użyteczności publicznej, budownictwa socjalnego oraz infrastruktury technicznej;
- sprzyjanie i ułatwianie rozwoju systemów finansowania infrastruktury technicznej w oparciu o współpracę sektora publicznego i prywatnego;
- zbadanie celowości stosowania tych samych zasad wobec podwykonawców w robotach realizowanych na podstawie zamówień publicznych, jak wobec głównego wykonawcy;
- wprowadzenie odpowiednich systemów ubezpieczeń, gwarancji i zobowiązań, których celem ma być ochrona uczestników procesu budowlanego.

Przyjmując punktowe kryteria do oceny konkurencyjności budownictwa można stwierdzić, że budownictwo w Polsce jest dwukrotnie mniej konkurencyjne niż budownictwo w krajach Unii Europejskiej.¹⁸

Analiza konkurencyjności podstawowych czynników produkcji budowlanej, ujawniła główne słabości polskiego budownictwa w stosunku do budownictwa unijnego, takie jak:

- brak dostosowania profilu kwalifikacyjnego kadry menedżerskiej do aktualnych potrzeb budownictwa,
- powstanie jednopokoleniowej luki w przygotowaniu dydaktycznych kadr dla budownictwa o nietechnicznym profilu specjalności,
- śladowe efekty zaplecza B+R budownictwa liczone liczbą wdrożonych patentów (10 - 15-krotnie niższe niż w krajach UE),
- niską wydajność pracy (od trzech do pięciu razy niższą niż w innych krajach CEFTA) oraz dziesięciokrotnie niższą niż w krajach UE.

6. Wnioski

Z przeprowadzonej analizy funkcjonowania europejskiego rynku budowlanego wynikają następujące konkluzje:

1. Na szczeblu Unii Europejskiej zestaw przepisów prawnych dotyczących budownictwa jest ciągle niekompletny, ponieważ ustalenia zasad określających sposób re-

¹⁷ Tamże.

¹⁸ E. Zawadzki, *Poziom konkurencyjności polskiego budownictwa na tle budownictwa w krajach UE i w krajach CEFTA*, Raport BSiE nr 175 z kwietnia 2000 r.

alizacji robót, opracowywania projektów, stosowania wyrobów i podziału odpowiedzialności w wykonawstwie budowlanym pozostaje w gestii władz państwowych. Sytuacja ta powoduje, że europejski rynek budowlany jest silnie podzielony na kontrolowane wewnętrznie krajowe rynki budowlane, do których wstęp z krajów trzecich (kandydujących do UE) jest *de facto* nie możliwy. Problemy występujące na rynku niemieckim są potwierdzeniem tej prawidłowości.

2. Z drugiej strony, mimo tego iż prawne ramy dla harmonizacji norm wyrobów budowlanych istnieją już od 1988 r., to efektywność budowlanego unijnego rynku wewnętrznego jest ciągle iluzoryczna. Jest tak dlatego, ponieważ proces wdrażania kluczowej dla tego rynku dyrektywy DWB zależy od przyjęcia zharmonizowanych norm europejskich oraz innych szczegółowych specyfikacji technicznych dla wszystkich wyrobów budowlanych, co znajduje się jeszcze w stadium początkowym.

3. W europejskim środowisku budowlanym panuje zgoda co do kontynuowania prac nad dalszym wdrażaniem dyrektywy DWB. Koordynacja tej dyrektywy z normami europejskimi, sporządzanie dokumentów interpretacyjnych, przygotowywanie mandatów i decyzji Komisji Europejskiej dla najważniejszych grup wyrobów budowlanych oraz postęp w innych szczegółowych zagadnieniach takich jak: zachowanie się materiałów w wysokich temperaturach i odporność na ogień, stwarzają fundamenty pod europejski rynek budowlany. Powszechna jest jednak świadomość, że brak wszystkich zharmonizowanych norm, brak jednolitych zasad unijnych w zakresie gwarancji i odpowiedzialności w budownictwie oraz brak specyfikacji technicznych robót ogranicza funkcjonowanie europejskiego rynku budowlanego.

4. Przy braku harmonizacji norm budowlanych powstaje problem znakowania wyrobów budowlanych symbolem CE. Obecnie jest to możliwe pośrednio, w oparciu o zgodność z istniejącymi elementami, uważanymi za stopnie wiodące do pełnej standaryzacji (dokumenty interpretacyjne, mandaty wyrobów, decyzje o atestacji zgodności, pomocnicze normy na metody badawcze).

5. Na tle europejskiego rynku budowlanego polski rynek budowlany prezentuje się więcej niż skromnie. W sferze regulacyjnej brak jest przepisów tworzących symetrię co do warunków świadczenia usług budowlanych przez podmioty zagraniczne w Polsce i firmy polskie w krajach UE. Przeszarały i niekompletny jest zbiór Polskich Norm budowlanych. Odnotować można także znaczne opóźnienie we wprowadzaniu norm europejskich, z wyjątkiem norm projektowania konstrukcji. Występuje brak przepisów normatywnych dla sektora publicznego, obejmujących przygotowanie i organizację procesu inwestycyjno-budowlanego, obowiązki inwestora itp.

6. Niedostatecznie rozbudowane i mało korzystne dla klienta są przepisy dotyczące odpowiedzialności wykonawcy, rękojmi za dzieło budowlane itp. Brak jest kompleksowego systemu ubezpieczeń od odpowiedzialności cywilnej uczestników procesu budowlanego w okresie rękojmi. Posiadamy przestarzałą bazę z zakresie podstaw technicznych, rzeczowych i cenowych dla kosztorysowania w kolejnych fazach procesu inwestycyjnego. Brak jest wreszcie systematyki i standaryzacji w zakresie opisu przedmiotu inwestycji i technicznych warunków jego realizacji.

7. W Polsce występuje niedorozwój samorządu budowlanego. Ma to fatalne konsekwencje w sferze kształcenia, innowacyjności budownictwa oraz tworzenia lobby budowlanego. Niezdrowe ambicje i partykularyzmy części samorządowych działaczy przesłaniają im potrzebę autentycznej integracji działań istniejących organizacji. Brak zrozumienia roli samorządności budowlanej u znacznej części przedsiębiorców budowlanych powoduje powstanie swoistego błędnego koła. Stan ten ogranicza aktywność na miarę wyzwań i potrzeb związanych z integracją polskiego budownictwa z

europejskim rynkiem budowlanym, mimo że taka potrzeba jest powszechnie odczuwana.

8. W Polsce, w strukturze firm budowlanych, przewagę posiadają „firmy do wszystkiego” oraz firmy rodzinne. Szczególnie niski poziom konkurencyjności tych firm, wynikający ze słabej innowacyjności, przestarzałego poziomu kształcenia, niskiej koncentracji kapitałowej, niedorozwoju samorządu budowlanego powodują, że 30-50% tych firm, po przyłączeniu Polski do UE, może zbankrutować. Firmy te winny zatem szybko dostosować profil swej działalności do potrzeb i poziomu konkurencyjności na europejskim rynku budowlanym.

Literatura

1. T. Biliński, J. Czachowski, *Stan prawny procesów budowlanych w Polsce i w RFN*, „Rynek Budowlany”, nr 1/ 2000.
2. T. Biliński, J. Czachowski, *Rola projektanta w procesie budowlanym w Polsce i Niemczech*, „Wiadomości IPB” nr 1/2000.
3. *Przewodnik Wykonawczy do „Srebrnej Księgi”: Warunki Kontraktu na przedsięwzięcia EPC pod klucz*, European International Contractors, wrzesień 1999 r., tłumaczenie KPB „UNI-BUD”.
4. *Europejskiej umowy o podzleceniach („The European Sub-contracting Contract”)*, z 1981 r.
5. *Europejski statut głównych zleceniobiorców („European Charter for Main Contractors)*, z 1992 r.
6. K. Wischhof, *Strategie przedsiębiorstw budowlanych średniej wielkości w Europie*, Europejski Kongres Budowlany: "Którędy do Europy?" Berlin, 18 lutego 2000.
7. J. Marcinek, *Stan harmonizacji polskich norm budowlanych z normami europejskimi*, materiały z konferencji: "Dostosowanie polskich przepisów budowlanych do systemu obowiązującego w UE", Mrągowo, 24-26 maja 2000 r.
8. *Uchwała nr 133/95 w sprawie realizacji zobowiązań wynikających z Układu Europejskiego ustanawiającego stowarzyszenie między RP, z jednej strony, a WE i ich państwami członkowskimi z drugiej strony, w zakresie dostosowania prawa polskiego do stanu prawnego UE oraz w związku z koniecznością podjęcia prac nad wdrożeniem zaleceń „Białej Księgi” Komisji Europejskiej w sprawie przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z Jednolitym Rynkiem Unii Europejskiej.*
9. *Polski system dopuszczania do obrotu i stosowania wyrobów budowlanych*, MSWiA, 1998 r.
10. *„Zielona Księga”, zamówienia publiczne w Unii Europejskiej, w poszukiwaniu rozwiązań*; Komunikat zatwierdzony przez Komisję Europejską w dniu 27 listopada 1996 r. na wniosek Pana Monti.
11. K. Krassowski, *Projektowanie budowlane w Polsce i krajach UE*, w materiałach Konferencji: "Dostosowanie polskich przepisów budowlanych do systemu obowiązującego w UE", Mrągowo, 24-26 maja 2000 r.
12. *Spójność i tożsamość przestrzeni*, Wydawnictwo Kongresowe Kongresu Architektury Polskiej, Gdańsk 1998.
13. *Konkurencyjność sektora budowlanego*, Komisja Europejska, Bruksela 1997.