

KANCELARIA SEJMU
BIURO STUDIÓW
I EKSPERTYZ



WYDZIAŁ ANALIZ
EKONOMICZNYCH
I SPOŁECZNYCH

Wpływ integracji z Unią Europejską na rozwój budownictwa w Polsce

Sierpień 1998

Eugeniusz Zawadzki

Raport

Nr 146

Opracowanie koncentruje się na skutkach gospodarczych i społecznych, jakie wywoła integracja polskiego budownictwa z budownictwem Unii Europejskiej, zarówno w skali makroekonomicznej jak i na poziomie przedsiębiorstw budowlanych.

Intencją opracowania jest przedstawienie najważniejszych problemów związanych z integracją polskiego budownictwa, przewidywanych szans i korzyści wynikających z tego tytułu oraz głównych zagrożeń i kosztów, jakie mogą być poniesione w procesie integracji.

Spis treści

| | |
|---|----|
| Uwagi wprowadzające | 1 |
| I. Implikacje dostosowań sfery regulacyjnej i struktur instytucjonalnych budownictwa do wymogów UE | 3 |
| 1. Stan rynku budowlanego w Polsce | 3 |
| 2. Zmiany w systemach regulacyjnych | 4 |
| 2.1. Zasada przeciwdziałania praktykom monopolistycznym w budownictwie | 4 |
| 2.2. Ustawa o zamówieniach publicznych a dyrektywy UE | 6 |
| 2.3. Zasady finansowania inwestycji ze środków publicznych a kontrola pomocy państwa w UE | 9 |
| 2.4. Zasady szacowania i taksacji nieruchomości a prawo stosowane w UE | 10 |
| 2.5. Kredyty hipoteczne i kasy budowlane jako dziedziny nie w pełni zharmonizowane w świetle regulacji UE | 11 |
| 2.6. Inne dostosowania mające miejsce w planowaniu przestrzennym gospodarce komunalnej | 16 |
| 3. Przystosowanie struktur instytucjonalnych budownictwa do funkcjonowania w UE | 19 |
| 3.1. Utworzenie regionalnych i krajowych porozumień małych i średnich przedsiębiorstw budowlanych | 19 |
| 3.2. Utworzenie samorządu gospodarczego w budownictwie | 21 |
| II. Integracja a przekształcenia struktury własnościowej budownictwa | 23 |
| III. Przesłanki i konsekwencje włączenia budownictwa do jednolitego rynku | 24 |
| 1. Swoboda przepływu kapitału w formie inwestycji zagranicznych | 24 |
| 1.1. Przepływ kapitału w formie inwestycji zagranicznych | 24 |
| 1.2. Przepływ kapitału w formie publicznych transferów pieniężnych | 25 |
| 2. Nabywanie terenów pod budownictwo przez cudzoziemców | 25 |
| 3. Swoboda przepływu usług budowlanych | 28 |
| 4. Swoboda przepływu osób zatrudnionych na budowach | 30 |
| 5. Swoboda przepływu materiałów i wyrobów budowlanych | 31 |
| IV. Społeczne konsekwencje procesu integracyjnego w budownictwie | 33 |
| 1. Potrzeba zmiany sposobu funkcjonowania przedsiębiorcy na rynku budowlanym | 33 |
| 2. Wprowadzenie zasad etyki do działalności budowlanej | 34 |
| 3. Kierunki przekształceń polityki edukacyjnej w budownictwie | 34 |
| 4. Potrzeba realizacji Europejskiej Karty Społecznej w zakresie budownictwa mieszkaniowego | 36 |
| V. Strategiczne elementy procesu integracyjnego w budownictwie. Oceny i rekomendacje | 37 |
| 1. Główne obszary kosztów i korzyści oraz zagrożeń integracji budownictwa z UE | 37 |
| 2. Główne wyzwania dla polskiego budownictwa | 38 |
| 3. Zalecenia integracyjne dla budownictwa | 38 |
| <i>Literatura</i> | 40 |

Uwagi wprowadzające

Proces dostosowania budownictwa do wymogów określonych przez Unię Europejską nie jest jednorodny ani z punktu widzenia zakresu regulacji, ani systemów instytucjonalnych, ani mechanizmów jednolitego rynku. Jak wynika z harmonogramu działań dostosowujących polską gospodarkę i system prawny do zaleceń Białej Księgi należy w najbliższych latach, zdaniem Komitetu Integracji Europejskiej, zharmonizować następujące akty prawne¹:

- ustawę *Prawo budowlane*,
- *rozporządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa w sprawie aprobaty i kryteriów technicznych dotyczących wyrobów budowlanych*.

Podstawą działań harmonizacyjnych jest *dyrektywa Rady Unii Europejskiej nr 89/106/EEC z 21 grudnia 1988 r. w sprawie zbliżenia ustaw i aktów wykonawczych państw członkowskich, dotyczących wyrobów budowlanych*. Wdrożenie postanowień tej dyrektywy wymaga także, zdaniem KIE, nowelizacji *ustawy o badaniach i certyfikacji*. KIE przewiduje, że proces legislacyjny dotyczący wymienionych aktów prawnych zostanie zakończony w grudniu 1998 r.

Do końca 1998 roku ma zostać również wydane *rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie bezpieczeństwa i higieny pracy przy robotach budowlano-montażowych i rozbiórkach*, pod warunkiem wcześniejszego wydania przez Ministra Pracy i Polityki Socjalnej rozporządzenia w sprawie ogólnych przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy. Opublikowanie obu tych rozporządzeń ma przybliżyć polskie prawo w tych dziedzinach do zaleceń *dyrektywy Rady nr 92/57/EEC*, która określa minimalne wymagania bezpieczeństwa i higieny na placach budowy.

Do końca 1998 r. dostosowane mają być także reguły dotyczące procedur, terminów, miejsca publikacji ogłoszeń, norm technicznych, prawa do odwołania i dostępności do przetargów dla przedsięwzięć wycenionych na kwoty, które są wyższe niż progi finansowe określone w dyrektywach.

O ile wdrożenie europejskich norm technicznych w polskim budownictwie będzie dość łatwe, to zmiana pozycji polskiego budownictwa w porównaniu z budownictwem krajów UE jest zadaniem znacznie trudniejszym.

Gospodarcza pozycja polskiego budownictwa jest bowiem znacznie słabsza od budownictwa w krajach UE - co powoduje, że państwa piętnastki europejskiej utrzymują swoją dominującą pozycję na polskim rynku budowlanym.

Rażąca asymetria w obserwowanym dostępie firm obcych do polskiego rynku budowlanego oraz firm polskich do rynku Unii powinna zostać zmniejszona jeszcze przed przystąpieniem Polski do Unii Europejskiej.² Niezwykle silne praktyki protekcyjnoistyczne uniemożliwiają bowiem polskim przedsiębiorcom budowlanym prowadzenie jakiegokolwiek działalności na obszarze państw Unii (wyjątek stanowią tu Niemcy).

Polska respektuje wszystkie cztery filary jednolitego rynku unijnego (swoboda przepływu kapitału, osób, towarów i usług) w zakresie budownictwa. Bariery jakie stawia obecnie rynek unijny polskim firmom budowlanym w okresie stowarzyszenia z Unią, dotyczą natomiast dwu wolności: ograniczeń w swobodnym przepływie osób

¹ M. A. Łabędzka: *Poznań - Magazyn Targowy*, „BUDMA”, nr 2/98.

² *Integracja z Unią Europejską - szanse polskiego budownictwa*, seminarium w Wildze zorganizowane przez ZPB, „Tygodnik Budowlany” nr 51-52/1998.

pracujących na budowach oraz ograniczeń w swobodzie przepływu usług budowlanych.

Rozwój polskiego budownictwa hamowany jest również przez bariery wewnętrzne i to zarówno w sferze systemowej, jak i organizacyjnej oraz społecznej. Do barier w **sferze systemowej** należy zaliczyć:

- brak odpowiednio ukształtowanego rynku budowlanego, który trzeba dopiero organizować od podstaw. Napotyka to na liczne przeszkody z uwagi na wysoki stopień skomplikowania działalności budowlanej: cech samego obiektu budowlanego (cechy geometryczne, techniczne, fizyko-chemiczne, mechaniczne, architektoniczne, estetyczne i użytkowe); procesu inwestycyjno-budowlanego (studia, projektowanie, produkcja, realizacja, nadzór, eksploatacja); zespołu działań technicznych w trakcie realizacji budowy (realizacyjno-montażowe, transportu, kontroli, magazynowania, utrzymania środków technicznych);

- mankamenty w funkcjonowaniu wielu ustaw (np. *ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym*, *ustawy o zamówieniach publicznych*) nie pozwalają skutecznie przeciwdziałać praktykom monopolistycznym zachodnich koncernów budowlanych w Polsce, takim jak np. przechwytywanie środków budżetowych w trakcie przetargów budowlanych przez firmy zachodnie, które zgodnie z praktyką w UE powinny być zastrzeżone dla firm rodzimych;

- brak koncepcji funkcjonowania rynku budowlanego i skutecznej polityki państwa dotyczącej budownictwa, co powoduje, że państwo nie pełni wiodącej roli w kształtowaniu funkcjonowania budownictwa w Polsce.

Do **barier organizacyjnych** należy zaliczyć ogromne rozdrobnienie naszego wykonawstwa budowlanego (99,4% firm budowlanych zatrudnia poniżej 20 pracowników). W tej sytuacji nie można skutecznie przeciwstawić się konkurencji zagranicznej. Trzeba więc rozpocząć proces konsolidacji polskiego potencjału budowlanego w dwu płaszczyznach:

- należałoby tworzyć warunki do kreacji wielkich rodzimych koncernów, wokół których mogłyby się skupić małe przedsiębiorstwa,

- pozostałe małe i średnie przedsiębiorstwa budowlane zrzeszać w związki finansowo-produkcyjne na poziomie regionów oraz w skali kraju.³

Do **barier społecznych** należy zaliczyć:

- niedostateczną świadomość decydentów co do społeczno-gospodarczego znaczenia i miejsca budownictwa we wzroście gospodarczym kraju. Od stopnia uświadomienia roli budownictwa w przyspieszonym rozwoju kraju zależeć będzie sposób jego wykorzystania jako czynnika wzrostu gospodarczego;

- brak odpowiedniej wiedzy kadr menedżerskich o nowych rynkowych warunkach funkcjonowania budownictwa. Należy wypracować nowe formy edukacji młodych kadr i szybko przekwalifikować i doksztalać kadry już zatrudnione w budownictwie;

- niedostateczne przekonanie przedsiębiorców budowlanych o potrzebie zintegrowania ich działalności poprzez budowlane organizacje samorządowe. Organizacje te miałyby mandat do reprezentowania środowiska jako całości w stosunku do decydentów oraz świadczenie usług na rzecz środowiska.

³ Por. W. Zarazka: *Polskie budownictwo w warunkach narastającej międzynarodowej konkurencji na rynku budowlanym*, konferencja naukowa pt.: Konkurencja zagraniczna i ochrona rynku krajowego, Warszawa 1998.

W rozdziale pierwszym przedstawiono implikacje dostosowań sfery regulacyjnej budownictwa i struktur instytucjonalnych w kraju do rynku budowlanego w Unii. Rozdział drugi omawia przekształcenia struktury własnościowej w budownictwie. W dalszej kolejności omówiono przesłanki i konsekwencje włączenia polskiego budownictwa do jednolitego rynku. Kolejny rozdział wskazuje na społeczne uwarunkowania procesu dostosowania budownictwa. Wreszcie w rozdziale ostatnim omówiono strategiczne elementy procesu przekształceń budownictwa zgodnie z wymaganiami UE, w formie ocen i rekomendacji.

I. Implikacje dostosowań sfery regulacyjnej i struktur instytucjonalnych budownictwa do wymogów Unii Europejskiej

1. Stan rynku budowlanego w Polsce

Trwająca ponad pół wieku przerwa w funkcjonowaniu rynku budowlanego w Polsce spowodowała, że rynek ten po odtworzeniu w 1989 r. nie mógł w ciągu kolejnych 9 lat zbliżyć się do sposobu funkcjonowania rynków europejskich. Niski popyt na usługi budowlane przy jednoczesnej nadwyżce podaży jest przyczyną powstawania nieuczciwej konkurencji pomiędzy rozdrobnionymi podmiotami budowlanymi (99,4% przedsiębiorstw to przedsiębiorstwa zatrudniające poniżej 20 osób). Kadra kierownicza tych podmiotów nie posiada jeszcze doświadczenia i umiejętności w działalności menedżerskiej. Dlatego też nie jest ona podatną na inicjatywy europejskie oraz nie potrafi samoorganizować się w wielkie koncerny budowlane, regionalne zrzeszenia małych firm budowlanych, organizacje samorządu gospodarczego budownictwa itp.

Formalną integrację podmiotów na rynku usług budowlanych utrudnia także brak *ustawy o działalności gospodarczej* oraz *ustawy o samorządzie gospodarczym*. Istniejącą słabość i dezintegrację rynku usług budowlanych wykorzystują silne i doświadczone firmy zagraniczne, opanowując w coraz większym stopniu realizację najważniejszych inwestycji budowlanych, przy udziale polskich firm budowlanych jako podwykonawców.⁴

Dla stworzenia w miarę partnerskich stosunków polskich podmiotów budownictwa, z ustabilizowanymi strukturami budowlanymi na rynku europejskim konieczne jest dokonanie olbrzymiego wysiłku systemowo-organizacyjnego tak, aby zapełnić ponad półwiekową lukę w kreowaniu i funkcjonowaniu rynku budowlanego. Rynek ten winien zacząć pełnić swe podstawowe funkcje, podobnie jak w krajach UE, takie jak:

- normalizacja stosunków między podmiotami budowlanymi, likwidujących nieuczciwą konkurencję, szarą strefę, korupcję oraz inne formy nielegalnej działalności,
- koncentracja potencjału budowlanego poprzez kreowanie różnych form związków kapitałowych w celu umożliwienia podejmowania poważniejszych przedsięwzięć inwestycyjnych,
 - weryfikacja, wspomaganie i promowanie polskich firm na rynku europejskim,
 - monitorowanie warunków funkcjonowania rynku budowlanego oraz kreowanie inicjatyw legislacyjnych.

⁴ Zob.: E. Zawadzki, *Wpływ inwestycji zagranicznych na rozwój budownictwa w Polsce*, Raport BSE nr 131, Warszawa 1998.

Rozważając problematykę roli państwa w procesie transformacji budownictwa trzeba przyznać, że **nie istnieją dostateczne szanse przejęcia przez rynek budowlany tych funkcji, bez generalnej zmiany postrzegania budownictwa i odejścia od traktowania go wyłącznie jako działu techniki, na rzecz traktowania budownictwa także jako działu gospodarki. Oznaczałoby to traktowanie budownictwa jako instrumentu napędzania koniunktury gospodarczej.**

Takie podejście nakładałoby na Ministerstwo Gospodarki obowiązek formułowania założeń polityki budowlanej jako elementu składowego polityki gospodarczej państwa. W ujęciu systemowym budownictwo winno stanowić część składową polityki przemysłowej państwa.

W okresie transformacji polskiego budownictwa powinny być stworzone specjalne preferencje dla małych i średnich firm budowlanych (kumulacja potencjału gospodarczego, środków finansowych, gwarancje kredytowe itp.).

2. Zmiany w systemach regulacyjnych

2.1. Zasady przeciwdziałania praktykom monopolistycznym w budownictwie

Polityka w zakresie konkurencji jest jednym z zasadniczych czynników stanowiących podstawę tworzenia rynku budowlanego. Wprowadzenie polityki konkurencji i jej skuteczne przestrzeganie trzeba więc traktować jako warunek wstępny szerokiego otwarcia rynku budowlanego i w dalszej perspektywie przystąpienia do UE. W sytuacji sprawnego przepływu usług budowlanych, wzrastająca swoboda działania przedsiębiorstw budowlanych dzięki usunięciu formalnych i nieformalnych barier nie oznacza tylko zmiany przepisów. Odwrotnie, należy ustanowić i przestrzegać obowiązującego zestawu zasad regulujących konkurencję (zasady pomocy udzielanej przez państwo, kontrola połączeń przedsiębiorstw, zwalczanie nadużyć wynikających z dominującej pozycji itp.).

Tam gdzie znosi się państwowe bariery w przepływie usług budowlanych (eliminacja pośredników uczestniczących w procesie inwestycyjnym: generalnego realizatora inwestycji, inwestora zastępczego, generalnego wykonawcy, generalnego dostawcy itp.) istnieje wielka pokusa dla przedsiębiorstw, w tym głównie zagranicznych, obecnych na polskim rynku budowlanym, do łączenia się z polskimi firmami budowlanymi i kontrolowania wybranych segmentów rynku budowlanego w celu wykorzystania dominującej pozycji (przekroczenie *Art. 85-86 Traktatu o utworzeniu Wspólnoty Europejskiej*).⁵ Nie można akceptować tego stanu, ponieważ prowadzi to do dyktatu cenowego, upadku firm mniejszych, wzrostu bezrobocia itp.

Rynek budowlany stawia przedsiębiorstwom wiele wymagań, którym mogą one sprostać tylko poprzez związki w formie połączeń i kupna udziałów. Chociaż w zasadzie można uznać taką strategię w budownictwie za możliwą do przyjęcia, należy uważać, aby struktury rynku budowlanego były konkurencyjne w przyszłości, co wyjaśnia znaczenie kontroli połączeń (problem ten reguluje *Rozporządzenie 4064/89 WE*). I znów brak odpowiednich krajowych regulacji i kontroli może prowadzić do powstania tak dużej dominacji (np. kontrolowanie 75% rynku cementowego przez firmy

⁵ Traktat podpisany 25 marca 1957 r. (*Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej* - zwany dalej w tekście Traktatem WE) w Rzymie. Obecnie nazwa obowiązuje po wejściu w życie Traktatu o Unii Europejskiej z dn. 1 listopada 1993 r.

zachodnie), że zakład dominujący może nadużywać swej pozycji poprzez uzyskiwanie niezасłużonych dochodów.

Państwowe monopole o charakterze komercyjnym w budownictwie stanowią ograniczenie dla wolnej konkurencji. W takich przypadkach, aby osiągnąć pełne korzyści z rynku budowlanego, tak trzeba przystosować monopole, aby uniknąć dyskryminacji i przedsięwziąć wysiłki w kierunku liberalizacji rynku budowlanego. Specjalne, wyłączne prawa (tzw. prawa specjalne, które reguluje Art. 37-90 Traktatu WE), powinny utrzymać się tylko do takiego stopnia, do jakiego są one potrzebne w interesie ogólnym.

W okresie przejściowym do uzyskania członkostwa w UE polityka aktywnej konkurencji winna pomóc w stworzeniu zdrowych ekonomicznie struktur rynku budowlanego. Istnieją również oczywiste przyczyny kontroli pomocy udzielanej przez państwo w celu promowania pewnych ogólnych celów, takich jak np. eliminacja skutków powodzi (*Art. 92-93 Traktatu WE*). Wszystkie jednostki budowlane powinny działać zgodnie z tymi samymi regułami tak, aby nie uzyskiwać nieuzasadnionych korzyści kosztem jednostek konkurencyjnych, działających na tym samym rynku budowlanym oraz tworzyć klimat zaufania porównywalny z tym, jaki panuje na rynku budowlanym krajów UE.

Zasady przeciwdziałania praktykom monopolistycznym odnoszące się m.in. do budownictwa reguluje *ustawa z dnia 24 lutego 1990 r. o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym (tekst jedn. Dz. U. z 1997 r. Nr 49, poz. 318)*, która określa warunki rozwoju konkurencji, zasady i tryb przeciwdziałania praktykom monopolistycznym oraz naruszenia interesów odbiorcy usług przez podmioty gospodarcze i ich związki. Dotyczy to wszystkich podmiotów gospodarczych (w rozumieniu art. 2 pkt 1 niniejszej ustawy) bez względu na rodzaj prowadzonej działalności gospodarczej. Drugą jest *ustawa z dnia 16 kwietnia z 1993 r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji (Dz. U. Nr 47, poz. 211)*.

Na podstawie ustawy o przeciwdziałaniu praktykom monopolistycznym Urząd Ochrony Konkurencji w odniesieniu do rynku budowlanego może:

- stwierdzić - po przeprowadzeniu postępowania administracyjnego - stosowanie przez podmioty posiadające na rynku pozycję dominującą lub monopolistyczną, praktyk monopolistycznych określonych w art. 4, 5 lub 7 ustawy,
- wydać pozytywną lub negatywną opinię (tę ostatnią w formie decyzji administracyjnej) co do zamiaru łączenia podmiotów gospodarczych; łączenie może to polegać np. na nabyciu akcji, udziałów innego podmiotu gospodarczego, zorganizowanej części mienia innego podmiotu, łączenia podmiotów gospodarczych itp. (art. 11 ustawy).

Według stanu na koniec 1997 r. w budownictwie funkcjonowało 17.236 jednostek gospodarczych, w tym 15.138 spółek prawa handlowego i 685 przedsiębiorstw państwowych. Ponadto działalność budowlaną prowadzi ponad 190 tys. (stan na koniec 1996 r.) zakładów osób fizycznych. W strukturze jednostek budowlanych dominują zatem jednostki małe.

Fakt, że na rynku usług budowlanych działa tak duża liczba podmiotów ma, zdaniem Urzędu Ochrony Konkurencji, pozytywnie wpływa na jego konkurencyjność. Dowodem na to jest fakt, że w ubiegłych latach Urząd nie prowadził żadnego postępowania w sprawie stosowania przez podmioty, świadczące usługi budowlane, praktyk monopolistycznych. W 1997 r. natomiast (okres marzec-lipiec), Urząd zaobserwował tendencję do koncentracji podmiotów budowlanych, lecz pozytywnie zaopiniował 19 zgłoszeń dotyczących połączeń.

Fakt występowania dużej liczby podmiotów na rynku budowlanym nie oznacza jednak, że duże jednostki budowlane nie wykorzystują swojej pozycji dominującej lub monopolistycznej. Spółki z kapitałem zagranicznym osiągają na polskim rynku zyski dwukrotnie wyższe niż na innych rynkach (przykładowo belgijsko-niemiecki koncern Heidelberger-CBR kontroluje 23% rynku cementu w Polsce).

Stosowana w krajach UE polityka popierania konkurencji ma dwa nurty. Pierwszy z nich ma za zadanie niedopuszczanie do powstawania niekonkurencyjnych struktur rynku i zachowań podmiotów budowlanych na nich działających (nurt prewencyjny). Drugi jest nastawiony na przywracanie warunków konkurencji w tych przypadkach, gdy zostały lub mogą być one naruszone (nurt represyjny). Polityka konkurencji w Polsce w dotychczasowym jej wydaniu została zdominowana przez regulacje antymonopolowe leżące w tym drugim nurcie. Nie kwestionując potrzeby jej kontynuacji i doskonalenia, należy wskazać, że pełny zestaw celów, które ma do spełnienia polityka konkurencji w zakresie rynku budowlanego jest o wiele szerszy.

Mowa tu o kreowaniu konkurencyjnych struktur budowlanych i konkurencyjnych zachowań przedsiębiorstw budowlanych (popieranie nowej przedsiębiorczości budowlanej, prowadzenie działań edukacyjnych itp). Obecnie występują poważne zaniechania działań ze strony odpowiedzialnych za nie resortów budownictwa i mieszkalnictwa oraz Urzędu Ochrony Konkurencji.

2. 2. Ustawa o zamówieniach publicznych a dyrektywy UE

Zamówienia publiczne odgrywają ważną rolę w procesie zawierania niektórych rodzajów kontraktów budowlanych, w sektorach użyteczności publicznej. Stosownie do postanowień *art. 67 Układu Europejskiego*, Polska zobowiązała się do stopniowego zbliżania krajowego prawa dotyczącego zamówień publicznych do prawa Unii Europejskiej. Jednocześnie przyszłe członkostwo w tej organizacji nałoży obowiązek pełnego przyjęcia dyrektyw w tej dziedzinie. Obecny stan prawodawstwa regulujący zamówienia publiczne w UE stanowi dorobek ponad dwudziestoletnich prac legislacyjnych. *Pierwszą dyrektywę 71/305 dotyczącą kontraktów na roboty budowlane przyjęto w 1971 r.* Obecnie obowiązuje sześć dyrektyw:

- *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.*

Jak wynika z tzw. **Zielonej Księgi**⁶ przygotowanej dla państw stowarzyszonych przez Komisję Europejską, 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 zamówieniach publicznych stwarza przedsiębiorstwom budowlanym równe szanse rozwojowe na wygraną przetargów zaś społeczeństwu zapewnia efektywniejsze wydatkowanie funduszy publicznych.

W Polsce *ustawa o zamówieniach publicznych z 10 czerwca 1994 r. (Dz. U. Nr 76, poz. 344, zm.: 1994 r. Nr 130, poz. 645, z 1995 r. Nr 99, poz. 488, 1997 r. Nr 123, poz. 777 i 778)* nawiązuje do prawa UE, jak i do ustawy modelowej ONZ na temat zamawiania robót budowlanych, towarów i usług. Dyrektywy UE dotyczą procedur zawierania umów przez instytucje administracji rządowej i lokalnej oraz osoby prawa publicznego (są to finansowane ze środków publicznych osoby prawne powołane w celu zaspokojenia potrzeb publicznych, nie prowadzące działalności gospodarczej nastawionej na zysk). Polska ustawa o zamówieniach publicznych dotyczy procedur zawierania wszystkich umów na roboty budowlane, dostawy i usługi, przez państwowe i komunalne jednostki budżetowe, zakłady budżetowe, gospodarstwa pomocnicze utworzone przy jednostkach budżetowych, państwowe fundusze celowe oraz - lecz tylko w tym zakresie, w jakim dysponują środkami publicznymi - przez fundacje, stowarzyszenia, spółdzielnie oraz państwowe i komunalne jednostki organizacyjne, wykonujące zadania o charakterze użyteczności publicznej.

Zasadnicze różnice między rozwiązaniami unijnymi i polskimi dotyczą wartości, jakie musi przekroczyć dany kontrakt, aby mógł być uznany - w rozumieniu przepisów - za zamówienie publiczne. W dyrektywach UE progi te są stosunkowo wysokie i wynoszą: w zakresie robót budowlanych - 5 mln ECU, w przypadku dostaw - 200 tys. ECU, względnie 130 tys. ECU z uwagi na członkostwo w GATT, w przypadku usług - 200 tys. ECU. 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 ECU, zaś w pozostałych przypadkach 600, względnie 400 tys. ECU. 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.

Znowelizowana ustawa polska z dnia 29 sierpnia 1997 r., dotyczy przedsięwzięć innej skali niż rozwiązania unijne. Zawiera ona zobowiązanie do stosowania procedur konkurencyjnych przy wartości zakupu zaledwie 3 tys. ECU. O paralelności przepisów ustawy z rozwiązaniami unijnymi można mówić w przypadku przedsięwzięć o wartości powyżej 30 tys. ECU. Ma to istotne konsekwencje. W trakcie pełnej harmonizacji polskiego prawa z unijnym, całkowite dostosowanie polskich przepisów do wymogów dyrektyw w zakresie procedur, terminów, miejsca publikacji ogłoszeń oraz formy i zawartości tych ogłoszeń, norm technicznych, prawa do odwołania i dostępności do przetargów, dotyczyć będzie tylko przedsięwzięć o wartości powyżej progów określonych w dyrektywach. Obowiązek dostosowania poniżej tych progów dotyczyć będzie ogólnych zasad dostępności do przetargów dla przedsiębiorstw z wszystkich krajów członkowskich, a niekoniecznie rozwiązań szczegółowych.

⁶ „Zielona Księga”, zamówienia publiczne w Unii Europejskiej, w poszukiwaniu rozwiązań; Komunikat zatwierdzony przez Komisję Europejską w dniu 27 listopada 1996 r.

Ustawa o zamówieniach publicznych zawiera nieco odmienny katalog procedur dokonywania zamówień publicznych niż dyrektywy UE. Dyrektywy dopuszczają trzy tryby (polska ustawa - sześć): „procedurę otwartą” (równoznaczną z przetargiem nieograniczonym), „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. Niezależnie od wybranej procedury, pierwszym etapem postępowania jest opublikowanie ogłoszenia o zamówieniu i kryteriach wyboru oferty. Sytuacje, w których w Polsce dopuszczane jest składanie zamówień z wolnej ręki, pokrywają się częściowo z katalogiem wyłączeń w dyrektywach. Natomiast brakująca w przepisach UE procedura zapytania o cenę stosowana z kolei w polskich przepisach dotyczy zamówień o wartości znacznie poniżej progów określonych w dyrektywach.

W systemie zamówień publicznych UE i polskich występują duże podobieństwa, co powinno pozwolić na w miarę łatwą harmonizację polskiego prawa. Zmiany polskiej ustawy o zamówieniach publicznych, które będą stopniowo wprowadzane, będą miały raczej charakter techniczny.

Zupełnie innym problemem są ekonomiczne aspekty pełnego otwarcia polskiego rynku zamówień publicznych dla konkurencji z przedsiębiorstwami z państw członkowskich UE. Wymagać to będzie odstępiania od stosowanych preferencji krajowych, przewidywanych obecnie w ustawie. Pełne otwarcie rynku zamówień publicznych zakłada też zmianę całego systemu prawnego i stworzenie ram prawnych dla swobodnego przepływu dóbr i usług, konkurencję pomiędzy podmiotami gospodarczymi oraz kontrolę pomocy udzielanej przez państwo (*Traktat WE - Artykuł 30: zasada swobodnego przepływu towarów; Artykuł 59: zasada swobodnego świadczenia usług; Artykuł 52: zasada prawa do prowadzenia działalności gospodarczej; Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości: zasada równego traktowania oferentów (wyrok z dnia 22 czerwca 1989 r. w sprawie C-243/89, Komisja przeciwko Danii)*).

2. 3. Zasady finansowania inwestycji ze środków publicznych a kontrola pomocy państwa w UE

System kontroli pomocy państwa w UE oparty jest na *Artykułach 92 i 93 Traktatu o WE*. System ten charakteryzuje się zasadą zakazu pomocy państwowej zakłócającej konkurencję poprzez faworyzowanie pewnych przedsiębiorstw lub produkcję pewnych towarów, jeśli wywiera to wpływ na handel w UE. Obowiązujące reguły wymagają, aby państwa UE zgłaszały z wyprzedzeniem potrzebę pomocy i nie wprowadzały jej przed uzyskaniem aprobaty Komisji. Niezbędne jest, aby i Polska przyjęła system pomocy państwa podobny do systemu UE, w którym władze krajowe mają uprawnienia do monitorowania pomocy państwa oraz znają reguły proceduralne zapewniające dopływ odpowiednich informacji.

W ustawodawstwie polskim *zasady finansowania inwestycji ze środków publicznych omówione są w Rozdziale 3 ustawy z dnia 5 stycznia 1991 r. - Prawo budżetowe (tekst jedn.: Dz. U. Nr 72, poz. 344 z późn.zm.) oraz Rozporządzeniem Ministra Finansów z dnia 2 grudnia 1991 r. w sprawie szczegółowych zasad planowania i finansowania inwestycji dotowanych z budżetu państwa (Dz. U. Nr 117, poz. 508)*. Szczegółowe zasady opracowywania materiałów do projektu budżetu państwa na

kolejne lata są ustalane przez Ministra Finansów w formie zarządzeń. Obecnie obowiązuje *Zarządzenie Nr 23 z dnia 17 kwietnia 1997 r. w sprawie szczegółowych zasad, trybu i terminów opracowania materiałów do projektu budżetu państwa na 1998 r.*

Finansowanie działalności inwestycyjnej, które nie zawiera w sobie elementu pomocy państwa, znajduje się poza zakresem spraw podlegających zasadom stosowanym w UE. Natomiast w przypadku, gdy finansowanie przedmiotowego rodzaju działalności obejmuje pomoc państwa (w stosunkach Polski z UE) mają zastosowanie reguły zawarte w Układzie Europejskim, analogiczne do zasad Traktatu ustanawiającego EWG.

Zgodnie z Art. 63.1.(iii) ww. Układu „wszelka pomoc publiczna, która zniekształca lub grozi zniekształceniem konkurencji przez faworyzowanie niektórych przedsiębiorstw lub produkcji niektórych wyrobów jest niezgodna z właściwą realizacją Układu, o ile może mieć negatywny wpływ na handel między Polską a Wspólnotą”.

Jednocześnie Układ zawiera *klauzulę derogacyjną (Art. 63. 4a)*, zgodnie z którą gospodarka polska traktowana jest jako gospodarka znajdująca się w okresie transformacji, co pozwala na udzielanie pomocy państwa pod warunkiem przeznaczenia jej na pobudzenie wzrostu gospodarczego, restrukturyzację przedsiębiorstw lub zmniejszenie bezrobocia (pomoc sektorowa, regionalna lub horyzontalna) w ramach programów pomocowych poddanych monitorowaniu zgodnie z przyjętymi przez UE i Polskę zasadami. „Zasady stosowania przepisów w zakresie pomocy państwa” (tzw. Implementing Rules), wypracowane wspólnie z przedstawicielami Komisji Europejskiej, stosownie do Art.63.3 Układu, zostały przyjęte przez Komitet Integracji Europejskiej *Uchwałą Nr 4/96 z dnia 22 listopada 1996 r.* Uzupełnieniem „Zasad stosowania ...” ma być lista derogacji (wyłączeń), która stanowić będzie podstawę uzgodnień z Komisją Europejską dotyczących powstrzymania się od stosowania środków antysubwencyjnych w przypadku określonych form pomocy państwa (np. rządowe programy restrukturyzacji niektórych sektorów).

2. 4. Zasady szacowania i taksacji nieruchomości a prawo w UE

W krajach UE dla gospodarki nieruchomościami kluczowe znaczenie posiada rejestracja własności i praw z nią związanych. Podstawowe funkcje systemu rejestrowego są tu następujące:

- zapewnienie bezpieczeństwa obrotu poprzez dostarczanie informacji o nieruchomościach,
- udzielanie rękojmi na dane zarejestrowane w rejestrze,
- współpraca z systemem podatkowym (kataster) i geodezyjnym.

W krajach UE znane są dwa systemy rejestrowe wywodzące się z tzw. *Common Law*, tj. system rejestrowania umów i system kontynentalny zwany systemem ksiąg wieczystych. Pierwszy z nich opiera się na sądowym zbiorze umów i prowadzonym dla niego pomocniczo zbiorze abstraktów. Aktualny stan prawny w tym systemie zainteresowani muszą ustalać sami, co czynią za pośrednictwem wyspecjalizowanych firm i prawników. Drugi system opiera się na zapisach czynionych w księgach wieczystych, przy czym domniemywa się, że wpis w księdze odpowiada rzeczywistości. Prawo udziela rękojmi za zapisy umieszczone w księgach.

Niezależnie od systemu rejestrowania własności przyjętego w danym kraju UE, coraz większego znaczenia nabierają katastry, czyli urzędowe spisy nieruchomości i

ich właścicieli. Genezą katastrów są potrzeby podatkowe. Kataster jest zazwyczaj ukierunkowany na pozyskanie danych potrzebnych do wymiaru podatku, a więc opisu nieruchomości w zakresie koniecznym do ustalenia jej wartości. Sama wartość nieruchomości również bywa umieszczana w katastrze, albo można ją z katastru ustalić.

Na szczególną uwagę zasługuje opracowanie przez Europejski Bank Odbudowy i Rozwoju (EBOR) *Modelowego Prawa Zabezpieczenia Umów*. Modelowe Prawo EBOR nie jest aktem prawnym w ścisłym tego słowa znaczeniu, chociaż jego forma i treść odpowiadają w pełni wymogom stawianym aktom prawnym. Staje się ono prawem wtedy, gdy parlament jakiegoś kraju przyjmie je i uchwali jako własny akt prawny.

Prawo Modelowe EBOR obejmuje wszystkie zagadnienia mające znaczenie dla posiadania, zarządzania i obrotu nieruchomościami. Część pierwsza obejmuje zagadnienia ogólne, takie jak istotę zobowiązań, osoby wierzyciela i dłużnika oraz zabezpieczenie wierzytelności oraz własności. Część druga poświęcona jest zagadnieniom powstawania zobowiązań. Część trzecia dotyczy udziału osób trzecich w zaciąganiu, przenoszeniu i egzekwowaniu wierzytelności. Część czwarta to zagadnienia przymusu i wygaśnięcia zobowiązań. Część piąta obejmuje zagadnienia rejestrowania zabezpieczeń i wierzytelności, które w prawie polskim występują w zakresie tylko hipoteki.

W ustawodawstwie polskim zasady szacowania i taksacji nieruchomości reguluje *zarządzenie Ministra Gospodarki Przestrzennej i Budownictwa z dnia 1 marca 1995 r. w sprawie szczegółowych zasad ustalania wartości nieruchomości (M. P. Nr 13, poz. 163)*. Przepis ten został wydany na podstawie art. 1 pkt. 3 *ustawy z dnia 21 października 1994 r. o zmianie ustawy o gospodarce gruntami i wywłaszczeniu nieruchomości (Dz. U. Nr 123, poz. 601)*.

Znaczenie nieruchomości wzrosło na skutek przemian jakie dokonały się w ostatnich latach w Polsce, a w szczególności na skutek wprowadzenia konstytucyjnych gwarancji własności oraz wprowadzenia gospodarki rynkowej. Nieruchomości stały się ważną dziedziną gospodarki jako przedmiot różnych inwestycji (przemysłowych, mieszkaniowych, infrastrukturalnych itp.). Nieruchomości mogą stanowić zabezpieczenie kredytów, lokaty kapitału, a także dochodów budżetu Państwa i budżetów gmin. Nieruchomość stała się zatem ważnym elementem w gospodarce.

Regulacje zawarte we wspomnianej ustawie o gospodarce nieruchomościami zmierzają w kierunku dostosowania polskiego ustawodawstwa do systemu krajów UE w szeroko rozumianej gospodarce nieruchomościami. Działalność zawodowa w zakresie szacowania nieruchomości podlega w ustawodawstwie UE licencjonowaniu przez odpowiednie organy państwowe, które w ten sposób gwarantuje właściwy poziom i profesjonalizm usług wykonywanych przez rzeczoznawców majątkowych. Te same intencje przyświecały rozwiązaniom przyjętym w ustawie o gospodarce nieruchomościami w zakresie wydawania uprawnień do szacowania nieruchomości. Odnosnie do powszechnej taksacji nieruchomości brak było dotychczas w naszym systemie prawnym jakichkolwiek uregulowań prawnych, które stwarzałyby podstawę dla masowej wyceny nieruchomości. Określenie ram prawnych powszechnej taksacji było nieodzowne w związku z zamierzonym wprowadzeniem podatku katastralnego od nieruchomości, który funkcjonuje w krajach UE.

2. 5. Kredyty hipoteczne i kasy budowlane jako dziedziny nie w pełni zharmonizowane w świetle regulacji UE

Nowością ostatnich lat stało się wprowadzenie na rynek międzynarodowy kredytu hipotecznego. W Niemczech od ponad stu lat banki hipoteczne były ustawowo ograniczone do rynku krajowego. Od początku 1991 r. mogą udzielać kredytu hipotecznego na tych samych zasadach u siebie jak i w krajach UE. Przeszkody w korzystaniu przez banki hipoteczne ze swobody działania na wspólnym rynku wynikały z zakazu udzielania kredytu na hipotekę położoną w innym kraju Unii. Różne były warunki prawne świadczenia kredytu hipotecznego w poszczególnych krajach.

Propozycje wspólnych uregulowań prawnych dotyczących udzielenia kredytu hipotecznego na obszarze UE zostały określone w *projekcie dyrektywy Rady o wolności ustanawiania instytucji i wolnym świadczeniu usług kredytu hipotecznego* przygotowanym w 1985 r. i przedłożonego Komisji w 1987 r.,⁷ czyli przed przyjęciem II Dyrektywy Bankowej i dyrektywy o swobodnym przepływie kapitału. Zgodnie z rozporządzeniami zawartymi w projekcie dyrektywy istnieje możliwość udzielenia kredytu hipotecznego we wszystkich krajach członkowskich przy zgłoszeniu zastawu na gruntach lub budynkach położonych w dowolnym miejscu na terenie UE. Ponadto każde państwo członkowskie zobowiązane jest do uznawania zobowiązań prawnych kraju macierzystego instytucji kredytu hipotecznego, jak również zobowiązane jest do poddania działalności instytucji kredytu hipotecznego nadzorowi w miejscu świadczenia usługi.

Projekt dyrektywy z 1985 r. miał objąć instytucje kredytowe w rozumieniu *I Dyrektywy Bankowej*, których działalność w całości lub części polega na przyjmowaniu funduszy od społeczeństwa, gromadzonych w formie depozytów lub na emitowanie obligacji hipotecznych lub innych papierów wartościowych i na udzielaniu kredytów zabezpieczonych na własności nieruchomości, w celu nabycia lub utrzymania praw własności do terenów budowlanych, albo do istniejących lub projektowanych budynków, lub też w celu renowacji czy poprawy standardu budynku.

Instytucje kredytu hipotecznego natrafiły na przeszkody w udzielaniu kredytu hipotecznego w innych krajach członkowskich, jak również przeszkody wynikające z różnic w warunkach, na jakich banki krajów UE upoważnione były podejmować czynności kredytu hipotecznego. Projektowana dyrektywa zmierzała do likwidacji tych problemów poprzez umożliwienie udzielania kredytów pod zastaw nieruchomości w innych krajach niż kraj macierzysty. Projekt przewiduje, że kraje członkowskie będą udzielały licencji instytucjom kredytowym na przyznanie kredytu hipotecznego zabezpieczonego na nieruchomości położonej w innych krajach UE. Ponadto projekt przewiduje, że poszczególne kraje UE zmieniają przepisy prawne i postanowienia administracyjne w taki sposób, aby umożliwić instytucjom kredytowym innych państw UE podejmowanie na ich terytorium działalności w dziedzinie kredytu hipotecznego. Projekt dyrektywy z 1985 r. nie został ostatecznie przyjęty przez Radę, jednak należy dodać, że w latach osiemdziesiątych zostały wydane inne regulacje, które bazowały na wyżej opisanym projekcie, i które w dużej mierze zmiosły przeszkody w udzielaniu kredytu hipotecznego. Postanowienia projektu dyrektywy można traktować jako zbliżone w swym prawnym charakterze do zalecenia, oddziałującej bowiem jako wskazane pożądane wzorce.

⁷ Projekt Dyrektywy Rady z 1987 r. (COM/87/730) o wolności ustanowienia instytucji i wolnym świadczeniu usług kredytu hipotecznego (OJ Nr C 161 z 19 VI 1987 r.).

W Polsce instytucja kredytu hipotecznego została ujęta w *ustawie o listach zastawnych i bankach hipotecznych z dnia 29 sierpnia 1997 r. (Dz. U. Nr 140, poz. 940)*. Ustawa ta reguluje dwa obszary działalności. Pierwszy dotyczy zasad emisji, zbywania, nabywania, wykupu i zabezpieczenia listów zastawnych. Drugi obszar dotyczy zasad tworzenia, organizacji, działalności i nadzoru banków hipotecznych. List zastawny jest instrumentem dłużnym o charakterze obligacji, kreowanym w efekcie sekurytyzowania określonych kredytów.⁸ Ustawa rozróżnia dwa rodzaje listów zastawnych:

- hipoteczny list zastawny, dla którego podstawę emisji stanowią wierzytelności banku hipotecznego zabezpieczone hipoteką;
- publiczny list zastawny, którego podstawę emisji stanowią kredyty zabezpieczone w pełni (wraz z należnymi odsetkami) gwarancjami udzielonymi przez Skarb Państwa, NBP, UE lub jej państwa członkowskie oraz EBOR, EBI i Bank Światowy lub kredyty udzielone wymienionym instytucjom.

Bardzo ważną dyspozycją ustawy jest bankowo-hipoteczna wycena nieruchomości. Jej celem jest określenie minimalnego możliwego poziomu wartości danej nieruchomości na koniec okresu określonego w emisji listów zastawnych. Prawdliwość wyceny jest bardzo istotna dla poziomu bezpieczeństwa listów zastawnych. Waga problemu znalazła swoje odbicie w przyjętym rozwiązaniu ustawowym. Zasady wyceny nieruchomości muszą być określone w obowiązującym w danym banku regulaminie, który winien być zatwierdzony przez Komisję Nadzoru Bankowego.

W praktyce możliwość wykonania prawidłowej wyceny nieruchomości jest trudna do realizacji. Na wartość nieruchomości, poza jej cechami budowlanymi, wpływa także m.in.: lokalizacja, zmiana w otoczeniu, inne rozstrzygnięcia lokalizacyjne. W naszych warunkach, gdy często nie istnieją szczegółowe plany zagospodarowania terenu (aktualne plany posiada obecnie 20% gmin), lub też dość swobodnie dokonywane są zmiany w planach, trudno w odpowiedzialny sposób uwzględnić w wycenie wpływ zmian w otoczeniu. Tymczasem zmiany wartości z tego tytułu bywają znaczące. Innym problemem jest brak długoterminowych analiz trendów cenowych na rynku nieruchomości. A znajomość historii rynku jest niezwykle przydatna przy sporządzaniu wycen długoterminowych.

Emitowanie hipotecznych listów zastawnych i publicznych listów zastawnych należy do podstawowych czynności banku hipotecznego. Ustawa o listach zastawnych i bankach hipotecznych w kilku miejscach odwołuje się do Prawa Bankowego i ustawy o NBP. Występuje tu szereg niejasności. Banki hipoteczne mają podlegać w myśl ustawy o NBP szczegółowemu nadzorowi NBP. Przypisywanie NBP kompetencji nadzorczych w stosunku do banków hipotecznych jest rozwiązaniem wątpliwym w sytuacji, gdy uchwalone tego samego dnia ustawy o NBP oraz Prawo Bankowe powierzają nadzór nad działalnością banków Komisji Nadzoru Bankowego. Należy w tym miejscu podkreślić, że działalność banków hipotecznych ma jeszcze podlegać indywidualnemu nadzorowi przez powierników i ich zastępców powołanych przez KNB. Trudno więc doszukać się spójnego poglądu ustawodawcy w sprawie pożądanego modelu nadzoru nad bankami hipotecznymi.

Zasadniczym dylematem wywołanym przez ustawę jest przyjęta tu niekonsekwentnie koncepcja emitowania wyłącznie listów zastawnych przez banki specjali-

⁸ Sekurytyzacja kredytów hipotecznych polega na łączeniu w pulę kredytów hipotecznych i emitowaniu na ich podstawie obligacji hipotecznych. Jest to więc nadanie wybranym aktywom o niskim stopniu płynności formy papieru wartościowego, który dzięki zorganizowanemu obrotowi na rynku wtórnym staje się instrumentem płynnym.

styczne. Alternatywą byłoby przyznanie identycznych praw bankom uniwersalnym (możliwość taka występuje np. w prawie niemieckim) i pozostawienie rynkowi decyzji, poprzez jakie instytucje będzie się rozwijać bankowość hipoteczna. W Polsce przyjęto w latach osiemdziesiątych model bankowości uniwersalnej, natomiast specjalizacja banków miała następować w wyniku swobodnej decyzji poszczególnych banków. Ustawa o bankach hipotecznych złamała ten model, co jest sprzeczne także z dyrektywami bankowymi Unii Europejskiej, zakładającymi równe reguły gry dla wszystkich uczestników rynku finansowego.

Innym przykładem nie w pełni jeszcze zharmonizowanych dziedzin działalności finansowej w Unii Europejskiej są kasy budowlane. Kasy budowlane są ustawowo ograniczone do finansowania budownictwa mieszkaniowego (banki hipoteczne nie mają takiego ograniczenia). Ich zasadą jest równowaga świadczeń między kasą a klientem oraz państwem. Klienci są na ogół zobowiązani do comiesięcznej wpłaty rat oszczędnościowych oprocentowanych według stałej stopy procentowej. Różnicę pomiędzy rynkową stopą procentową a stopą procentową gwarantowaną przez kasę budowlaną pokrywa państwo. Gdy stan konta osiągnie ustaloną kwotę, klient może zrealizować swoje prawo do uzyskania nisko oprocentowanego kredytu bankowego. Po wypełnieniu jeszcze dodatkowych kryteriów (minimalny okres gromadzenia oszczędności, osiągnięcie minimalnej kwoty) klient otrzymuje całość zaoszczędzonej kwoty wraz z odsetkami, uwzględniającymi pomoc państwa oraz kredyt budowlany.

Możliwość otrzymania pomocy państwa w postaci premii za systematyczne oszczędzanie, stałość oprocentowania kredytu oraz możliwość otrzymania nisko oprocentowanego kredytu - to główne korzyści klientów kas budowlanych. Jeśli kasy nie funkcjonują, to kredytobiorca ponosi mniejsze lub większe ryzyko związane ze zmiennością stóp procentowych, nie ma możliwości otrzymania nisko oprocentowanego kredytu oraz nie ma możliwości otrzymania pomocy państwa w postaci premii za oszczędzanie. Klient kasy ma te kwestie rozwiązane jeszcze przed zawarciem umowy. Oszczędzanie w kasie budowlanej stanowi więc pewnego rodzaju „ubezpieczenie” przed ryzykiem zmiennej stopy procentowej i przed niskimi dochodami klienta. Ponoszenie tego ryzyka oraz wypłacanie premii za regularne oszczędzanie musi być oczywiście sfinansowane przez państwo. Z tego powodu kredyty z kas budowlanych są tańsze od kredytów „czysto” rynkowych - w przeciwieństwie od kredytów hipotecznych, z reguły od nich droższych.

W praktyce krajów UE funkcjonują dwa modele kas budowlanych, tj. angielski i niemiecki, co odpowiada różnym modelom systemów bankowych tych krajów. **Model angielski** oparty jest na rynkach finansowych. Duże kasy budowlane (zwane tu towarzystwami budowlanymi) są prawie niezależne od banków komercyjnych. Wykorzystują je tylko do realizacji funkcji płatniczych i rozliczeniowych. W modelu tym rola banków komercyjnych sprowadza się wyłącznie do zarządzania systemem płatniczym i do zaspokajania krótkookresowych potrzeb finansowych kas budowlanych. Dopływ dodatkowego kapitału do kas budowlanych odbywa się poprzez emisje zbywalnych instrumentów finansowych. Model angielski jest nastawiony na dodatkowe finansowanie długookresowych potrzeb rozwoju budownictwa mieszkaniowego (kasy budowlane finansują 80% rynkowej wartości nieruchomości) poprzez instytucje związane z giełdą i rynkiem kapitałowym.

W **modelu niemieckim** w zdobywaniu dodatkowych środków finansowych dla kas budowlanych wiodącą rolę pełni system bankowy zorientowany zarówno na krótko-, jak i długoterminowe potrzeby kas budowlanych, które są zaspokajane na podstawie zindywidualizowanych umów kredytowych pomiędzy kasami i bankami. Dłu-

goterminowe powiązania banków z kasami budowlanymi za pomocą umów kredytowych wzmacniane są związkami kapitałowymi. Odmienność systemów bankowych w modelu angielskim i niemieckim powoduje zróżnicowanie sposobów dopływu dodatkowych środków kapitałowych do kas budowlanych oraz różnice w sposobie funkcjonowania samych kas. Choć na szczeblu Unii Europejskiej nie przeprowadzono, jak dotychczas, pełnej harmonizacji zasad działania kas budowlanych, w praktyce gospodarczej powszechniejsze są kasy niemieckie (Francja, Szwajcaria, Belgia, Luksemburg, Holandia, Włochy, Austria i Portugalia).

W praktyce polskiej zasady funkcjonowania **kas mieszkaniowych** reguluje *ustawa o niektórych formach popierania budownictwa mieszkaniowego (Dz. U. Nr 133, poz. 654 z 27 listopada 1995 r.)*. W porównaniu z rozwiązaniami dotyczącymi funkcjonowania kas mieszkaniowych stosowanymi w krajach UE, rozwiązanie polskie jest zasadniczo odmienne. Kasy mieszkaniowe w krajach UE oparte są na prawnym, organizacyjnym i finansowym ich wyodrębnieniu jako samodzielnego podmiotu gospodarczego. W przeciwieństwie do tych rozwiązań w Polsce zrezygnowano nie tylko z odrębnej ustawy (do ustawy o kasach dołączono Krajowy Fundusz Mieszkaniowy oraz Towarzystwa Budownictwa Społecznego), lecz także z odrębnych kas gromadzących oszczędności i udzielających pożyczek. W Polsce „kasa mieszkaniowa” oznacza wyodrębnienie w działalności banków imiennych rachunków oszczędnościowo-kredytowych i udzielania kredytów „kontraktowych”. W konsekwencji przyjętych rozwiązań krajowych brak jest autonomicznego systemu oszczędnościowo-kredytowego na mieszkanie, występuje natomiast imienny rachunek oszczędnościowo-kredytowy w banku.

Inną specyfiką kas mieszkaniowych w UE jest ich działalność nastawiona na zysk. Rozwiązanie to umożliwia konkurencję, stwarzając równocześnie bodźce do poszukiwania nowych klientów i form oszczędzania oraz utrzymanie płynności systemu na niezmiennym poziomie. W systemie kontraktowym mechanizm funkcjonowania kas oparty jest na zasadzie „non profit”. Istnieje obawa, że pokusą banków prowadzących rachunki oszczędnościowo-kredytowe może być chęć przerzucenia własnych (nieuzasadnionych) kosztów w koszty działalności kas. Trudno jest bowiem wyobrazić sobie zainteresowanie banków działalnością nie przynoszącą dochodów. Ponadto w systemie kontraktowym dopuszcza się możliwość utraty płynności, którą kasa będzie mogła uzyskać dzięki pożyczce od Krajowego Funduszu Mieszkaniowego. Jest to rozwiązanie niekorzystne dla instytucji będących jednocześnie jednostkami państwowymi. Brak będzie bowiem motywacji do utrzymania płynności, skoro w przypadku jej utraty można zdobyć potrzebne środki z budżetu. Wynika stąd, że kasy działające na zasadach konkurencji same zdolne są dostosować się do zmieniającej się rzeczywistości.

W systemie kas mieszkaniowych w UE oprocentowanie oszczędności oraz pożyczek jest stałe i niezmiennie przez cały okres trwania umowy. Oznacza to, że jest ono niezależne od wahań stopy procentowej, ponieważ system ten jest niezależny od oficjalnego rynku finansowego. Dzięki temu system wspólnego oszczędzania może znacząco ułatwić dostęp do mieszkań dla ludności o niskich dochodach. Nie może tego zrobić system kontraktowy. W systemie tym oprocentowanie oszczędności oraz pożyczek zależy będzie od stopy kredytu refinansowego NBP (oprocentowanie oszczędności wyniesie nie mniej niż 0,25, a oprocentowanie pożyczki wyniesie 0,5 oprocentowania kredytu refinansowego). W przypadku znacznych wahań stopy kredytu refinansowego oznaczać to będzie dla kasy wzrost ryzyka kredytowego i za-

chwianie płynności, a dla klienta wzrost kosztów nabycia mieszkania oraz ryzyko niewypłacalności kasy.

Zarówno system kas mieszkaniowych w krajach UE, jak i system kontraktowy przewidują subwencjonowanie budownictwa mieszkaniowego. Różnice sprowadzają się do charakteru pomocy. W systemie kontraktowym przewiduje się możliwość odliczania wkładów mieszkaniowych od podstawy naliczania podatku dochodowego od osób fizycznych. W rozwiązaniach przyjmowanych w krajach UE preferowane są premie mieszkaniowe, wypłacane na koniec roku na konto oszczędzającego w kwocie uzależnionej od wkładu wniesionego w danym roku. Przy stosowaniu premii budowlanej pomoc państwa jest bardziej efektywna dzięki większym możliwościom jej ukierunkowania na cele mieszkaniowe. Ulgi podatkowe mogą być przeznaczone na każdy inny cel.

Konkurencję w stosunku do kas mieszkaniowych stanowią oparte na wzorach niemieckich **kasy budowlane** - *ustawa z dnia 5 czerwca 1997 r. o kasach oszczędnościowo-budowlanych i wspieraniu przez państwo oszczędzania na cele mieszkaniowe* (Dz. U. Nr 85, poz. 538). Jednakże po roku obowiązywania ustawy rząd chce dokonać jej nowelizacji. Według wyliczeń Ministerstwa Finansów, uruchomienie kas według obecnie obowiązującej ustawy w pierwszym roku jej działania wymagałoby środków budżetowych w wysokości 176 mln zł. W kolejnym roku stan środków wynosiłby już 775 mln zł. Po kilku latach dotacje do kas miałyby osiągnąć poziom 12 mln zł. Ministerstwo uważa, że budżet nie wytrzymałby takich obciążeń i zaproponowało dość znaczne ich ograniczenie. Według obecnych przepisów, pomoc państwa ma polegać na corocznym dopłacaniu do zaoszczędzonych w danym roku pieniędzy 30% premii. Premia ta jednak naliczana może być od oszczędności nie wyższych niż równowartość trzykrotnej ceny 1 m² powierzchni użytkowej. Obecnie proponuje się ograniczyć tę górną granicę do dwukrotności ceny 1 m². Premia naliczana na nowych zasadach wypłacana byłaby dopiero po zakończeniu okresu oszczędzania. Z kolei minimalny okres oszczędzania zostałby wydłużony z 2 do 4 lat.

Oznacza to, że w nowych warunkach wspierania kas budowlanych nie są one w stanie odegrać poważniejszej roli w rozwoju budownictwa mieszkaniowego.

2. 6. Inne dostosowania w gospodarce przestrzennej i komunalnej

Podstawą dla przeprowadzenia prac dostosowujących gospodarkę przestrzenną i komunalną do wymogów Unii Europejskiej na lata 1992 - 1996 był Program działań dostosowujących gospodarkę polską do wymagań Układu Europejskiego. Na lata 1995 - 1996 zastał opracowany odrębny Program. Uporządkowany zestaw zadań integrujących polską gospodarkę przestrzenną i budownictwo do wymogów Unii Europejskiej można przedstawić następująco:

- 1) harmonizacja gospodarki przestrzennej i komunalnej z modelem wypracowanym w krajach Unii Europejskiej,
- 2) wypracowanie zasad współpracy transgranicznej oraz
- 3) zbliżenie standardów urbanistycznych.

Przestrzenna i komunalna sfera rozwoju Unii Europejskiej oparta jest na pięciu podstawowych celach:

- a) modernizacja sieci osadniczej, transportu i infrastruktury;
- b) zmiany strukturalne w zagospodarowaniu przestrzennym;
- c) ekologiczne uwarunkowania gospodarki przestrzennej;
- d) regionalizacja gospodarki przestrzennej;

e) wzmacnianie transgranicznej współpracy na poziomie narodowym i lokalnym, włączając granice z krajami nie będącymi członkami Unii Europejskiej.

Poniżej dokonano przeglądu dostosowań polskiej gospodarki przestrzennej i komunalnej do warunków unijnych w ramach tych celów.

Modernizacja sieci osadniczej, transportu i infrastruktury. W skład prac modernizacyjnych można zaliczyć takie szczegółowe elementy jak:

- harmonizacja rozwoju systemu osadniczego prowadząca do likwidacji powstałych dysproporcji głównie pomiędzy obszarem wschodnim i zachodnim;

- modernizacja rolnictwa poprzez zmianę wielkości gospodarstw rolnych i ich organizacji, znaczne zmniejszenie bezpośredniego zatrudnienia w rolnictwie (stworzenie minimum 1,0-1,5 mln nowych miejsc pracy), wzrost nakładów kapitałowych na rolnictwo i przetwórstwo rolno-spożywcze oraz obsługę rolnictwa;

- poprawa stanu technicznego i likwidacja "luki remontowej" infrastruktury technicznej: wymaga to przyśpieszonej modernizacji i rozbudowy już istniejącego systemu (telekomunikacja, system energetyczny, zaopatrzenie w wodę i oczyszczanie ścieków) poprzez znaczny wzrost nakładów inwestycyjnych jak i preferowania technologii zmniejszających koszty transportu, nakłady materiałowe, energię elektryczną i zużycie wody;

- krystalizacja regionów węzłowych wokół wielkich aglomeracji i dużych miast jako podstawa aktywizacji i rozwoju gospodarki regionalnej w oparciu o własne zasoby siły roboczej i siły motoryczne oraz dyfuzję aktywności międzyregionalnej.

Dla przykładu: dysproporcje przestrzenne Polski wynikające z porównania Polski zachodniej i wschodniej są następujące:

- poziom PKB na 1 mieszkańca (średnia krajowa = 100)

- tereny zachodnie - 110, tereny wschodnie - 79;

- poziom uprzemysłowienia (średnia krajowa = 34)

- tereny zachodnie - 36, tereny wschodnie - 28;

- stopień zurbanizowania (średnia krajowa = 62)

- tereny zachodnie - 70, tereny wschodnie - 46);

- poziom wykształcenia (średnia krajowa = 55)

- tereny zachodnie - 58, tereny wschodnie - 49.

W prognozie przebiegu procesów modernizacyjnych w Polsce w układach gospodarczo-przestrzennych w poszczególnych regionach do 2005 r. przewiduje się, że pogłębione zostaną różnice (mierzone wielkością PKB/1 mieszk.) między skrajnymi regionami i w końcu tego okresu kształtować się będą jak 1:5, wobec 1:2,5 w 1992 r.⁹. Wynika stąd, że **w perspektywie połowy pierwszej dekady XXI wieku zróżnicowanie regionalne w Polsce po dokonaniu przewidzianych procesów modernizacyjnych może wzrosnąć. Oznacza to, że przebieg procesów modernizacyjnych może osiągnąć w średniookresowej perspektywie efekty odwrotne od oczekiwanych pod względem złagodzenia różnic rozwojowych między różnymi regionami kraju.**

Zmiany strukturalne w zagospodarowaniu przestrzennym. Integracja Polski z Europą Zachodnią stwarza nowy jakościowo mechanizm dynamizujący gospodarkę przestrzenną kraju w kierunku nowoczesności, sprawności funkcjonalnej i zachodnich standardów ładu przestrzennego.

Należy zatem promować politykę stopniowej modernizacji, wspieraną poprzez:

⁹ Zob. G. Gorzelak, B. Jałowiecki, A. Kukliński, L. Zienkowski: *East-Central Europe 2005. Final report*, Euroreg 1994.

- aktywizujące oddziaływanie ogniw restrukturyzacyjnych z koniecznością przekształceń Górnośląskiego Okręgu Przemysłowego, Wałbrzyskiego Okręgu Węglowego i aglomeracji Łódzkiej;

- aktywizację stref przygranicznych (wybór 4-6 ośrodków rozwoju o znaczeniu europejskim - tzw. europoli tworzących silne węzły przedsiębiorczości), rekreacyjnych (walory środowiska przyrodniczego pobudzać miałyby popyt europejski, jako główne źródło ich aktywizacji), pasm i ośrodków dynamizujących rozwój (pasma potencjalnie najwyższej innowacyjności kształtowane współzależnie z budową i modernizacją międzynarodowego i krajowego systemu infrastruktury technicznej, takich jak system autostrad, linii kolejowych i energetycznych).

Barierą do przeprowadzenia powyższych zamierzeń jest brak odpowiednich środków finansowych. Z regulacji Unii Europejskiej wynika, że po przystąpieniu Polski do tej organizacji możemy otrzymać fundusze strukturalne dla tych regionów, których poziom rozwoju jest niższy niż 75% przeciętnej dla Unii. Inną barierą może okazać się również brak możliwości przedstawienia przez polskie władze wiarygodnych projektów inwestycyjnych na te przedsięwzięcia, o czym świadczą doświadczenia z wykorzystywaniem przez Polskę funduszy PHARE.

Ekologiczne uwarunkowania gospodarki przestrzennej. Wśród tych uwarunkowań można wymienić przede wszystkim:

- zmniejszenie stopnia zanieczyszczenia poprzez ograniczenie poziomu emisji substancji szkodliwych do granic przyjmowanych w Europie Zachodniej oraz ograniczenie obszarów ekologicznego zagrożenia;

- zwiększenie powierzchni obszarów chronionych, wzrost lesistości kraju, utrwalanie polskiego systemu ekologicznego i włączanie go do systemu europejskiego;

- umacnianie lokalnych i regionalnych strategii rozwoju ekologicznie uwarunkowanego.

Podobnie jak w przypadku wyżej wymienionych celów podstawową barierą jest brak odpowiednich środków finansowych. Według wyliczeń Komisji Europejskiej doprowadzenie ekologii w Polsce do standardów obowiązujących w Unii wymaga poniesienia wydatków w wysokości 30 mld ECU.

Regionalizacja gospodarki przestrzennej. W otwartym systemie europejskim kluczem do skutecznej gospodarki przestrzennej jest upodmiotowienie regionalnego szczebla rozwoju państwa (zgodnie z Europejską Kartą Regionalnego Planowania Przestrzennego) w taki sposób, aby region stał się samodzielnym podmiotowo (w ramach uprawnień otrzymanych od państwa) narzędziem kształtowania polskiej przestrzeni. Rozwiązanie tego dylematu możliwe będzie po regionalnym uporządkowaniu gospodarki przestrzennej kraju.

Droga do całościowej koncepcji przestrzennej integracji Polski z krajami Unii Europejskiej jest więc jeszcze daleka, co wpływa ograniczająco na nasze procesy gospodarowania przestrzenią i dziedziny z nią związane (gospodarka gruntami, mieszkalnictwo, gospodarka komunalna itp.). Wybór koncepcji przestrzennej będzie stanowił podstawę do konkretyzacji projektów ustaw i wpływać na wszystkie rozwiązania szczegółowe w gospodarce przestrzennej kraju i problemów z nią związanych. Brak takich odniesień obecnie oznacza zarazem, że większość dotychczasowych naszych działań integracyjnych w tym obszarze (np. ustawa o planowaniu przestrzennym z 7 lipca 1994 r.) zawisa niejako w próżni.

W Polsce brak jest w chwili obecnej systemowych rozwiązań w zakresie polityki regionalnej. Utrudnia to lub wręcz uniemożliwia efektywne oddziaływanie na rozwój regionalny. Jako najistotniejsze mankamenty aktualnego stanu rzeczy wskazać można:

- doraźny charakter działań oraz brak ich spójności w zakresie rozwoju regionalnego;
- rozproszenie i nieefektywne wykorzystanie środków;
- brak adekwatnych (z punktu widzenia rozmiarów, kompetencji i środków) struktur szczebla regionalnego;
- brak jednolitego stanowiska w kontaktach z organami Unii Europejskiej;

Wymienione braki pozostają w sprzeczności z europejską polityką regionalną, wyrażoną w takich jej zasadach jak: koncentracja środków finansowych, subsydiarność i programowanie rozwoju regionalnego. Zmiany w strukturze administracyjnej kraju od 1999 r. winny wpływać łagodząco na te sprzeczności.

Współpraca transgraniczna. Rozwój współpracy transgranicznej stanowi pierwszy test adaptacyjny dla przyszłej integracji z Unią Europejską. Najważniejsze znaczenie dla współpracy transgranicznej będą miały przebiegające przez Polskę układy komunikacyjne, przejścia graniczne, specjalne strefy ekonomiczne oraz ośrodki osadnicze położone w pobliżu tych obszarów. W kształtowaniu zintegrowanej Europy Polska mogłaby widzieć szanse realizacji kilku ważnych celów rozwojowych, takich jak: pobudzenie rozwoju stref przygranicznych, zwiększenia efektywnego wsparcia kapitałowego i technologicznego, odnowy zdegradowanych stref ekologicznych czy wzrostu bezpieczeństwa narodowego poprzez wzrost równowagi i współzależności różnych grup interesów.

Sytuację regionów pogranicza zachodniego, stykającego się bezpośrednio z obszarem Unii charakteryzuje swoisty natłok trudnych i pilnych problemów rozwojowych. Należy do nich turystyka handlowa, która ma niemałe znaczenie dla dewizowego zasilenia Polski, dla wspomagania budżetów gmin i miast (opłaty targowiskowe) i ludności.

Regiony pogranicza zachodniego charakteryzuje asymetria poziomu i dynamiki rozwoju na niekorzyść strony polskiej, zwłaszcza w części środkowej, objętej zasięgiem euroregionów "Pro Europa Viadrina" i "Szprewa-Bóbr-Nysa". Na tym też odcinku zaznaczać się będzie coraz silniejszy wpływ aglomeracji berlińskiej, obejmujący także województwo szczecińskie (euroregion "Pomerania"). Obszary pogranicza polsko-niemieckiego zaliczone zostały do obszarów o szczególnym znaczeniu dla nowej przestrzeni europejskiej, wymagającej specjalnej pomocy ze strony instytucji europejskich. W regionach po stronie polskiej lokalizowane są przedsięwzięcia finansowane z programu CROSSBORDER - wspierające środkami Unii Europejskiej kraje z nią stowarzyszone.

Z porównania stopnia realizacji celów przestrzennego i komunalnego rozwoju Unii i Polski wynika, że w okresie objętym prognozowaniem średniookresowym nie nastąpi prawdopodobnie zmniejszenie rozbieżności w poziomie rozwoju współpracy transgranicznej różnych regionów naszego kraju, ale nawet pogłębienie tych różnic.

3. Przystosowanie struktury instytucjonalnej budownictwa do funkcjonowania w Unii Europejskiej

3. 1. Utworzenie regionalnych i krajowych porozumień małych i średnich przedsiębiorstw budowlanych

Małe i średnie przedsiębiorstwa (MŚP) mają bardzo duże znaczenie w budownictwie, stanowią one bowiem około 99,4% wszystkich firm budowlanych działających w Polsce. Małe i średnie firmy odgrywają najważniejszą rolę w harmonijnym rozwoju budownictwa w przekroju lokalnym i regionalnym i są najbardziej elastyczne pod względem dostosowań do zmieniających się warunków rynkowych.

Zgodnie z definicją (*zalecenie Komisji 96/280/WE z 3 kwietnia 1996 r.*) do **małych przedsiębiorstw** zaliczane są firmy zatrudniające poniżej 50 pracowników, ich roczny obrót nie przekracza 7 mln ECU, a suma w rocznym bilansie nie jest większa niż 5 mln ECU. Z kolei do **średnich przedsiębiorstw** zaliczane są firmy zatrudniające do 250 pracowników i legitymujące się rocznym obrotem nie przekraczającym 40 mln ECU albo sumą rocznego zestawienia bilansowego poniżej 27 mln ECU. Wreszcie do **mikro-przedsiębiorstw** zaliczane są firmy zatrudniające poniżej 10 pracowników, ale nie kwalifikowane do grupy rzemieślniczych.

W dwu pierwszych przypadkach, aby przedsiębiorstwo mogło być uznane za małe lub średnie musi spełniać również kryterium niezależności. Firma niezależna to taka, której najwyżej 75% kapitału znajduje się w rękach przedsiębiorstwa lub jest własnością kilku przedsiębiorstw kwalifikujących się jako małe i średnie. Kryterium obrotu rocznego i zestawienia bilansowego nie jest stałe i ma być zmieniane przez Komisję co cztery lata.

Traktat o Unii Europejskiej stworzył nowe ramy prawne dla prowadzenia polityki wobec MŚP. Najważniejsze postanowienia Traktatu w tej dziedzinie są następujące:

- Artykuł 130, który odnosi się do konkurencyjności przemysłu unijnego; stwierdza się w nim, że kraje te powinny działać na rzecz stworzenia korzystnego otoczenia dla rozwoju MŚP oraz współpracy między nimi;
- Artykuł 130f.2 dotyczący zachęcania MŚP do współpracy z ośrodkami badawczymi i uniwersyteckimi w zakresie badań i rozwoju technologicznego wysokiej jakości;
- Tytuł XIV bezpośrednio odnoszący się do MŚP, w którym mówi się o ich wykorzystaniu do niwelowania różnic rozwojowych między regionami oraz likwidowania zacofania niektórych obszarów, zwłaszcza wiejskich;
- Artykuł 118, w którym stwierdza się, że wdrażanie na mocy dyrektyw minimalnych standardów w zakresie ochrony zdrowia i bezpieczeństwa pracowników nie może hamować powstawania i rozwoju MŚP.

W Komisji Europejskiej wieloletnimi programami działań na rzecz MŚP zajmuje się XXIII Dyrekcja Generalna. W czerwcu 1993 r. został przyjęty program¹⁰ dla MŚP zmierzający do poprawy:

- finansowego otoczenia dla MŚP (m.in. faktoring¹¹, okrągły stół bankierów mający na celu lepszy dostęp MŚP do kredytów, systemy gwarancji wzajemnych, dzia-

¹⁰ Multi-annual Programme of Community measures to intensify the priority areas and ensure the continuity and consolidation of policy for enterprise, in particular small and medium-size enterprises, in the Community (Decyzja Rady 93/379/EWG z 14 czerwca 1993 r.).

łałność z użyciem kapitału dużego ryzyka, gwarancje kredytowe dla inwestycji w MŚP prowadzących do wzrostu zatrudnienia itp.);

- otoczenia administracyjnego i prawnego firm (włącznie z problematyką podatkową i transgranicznym dostępem do sądów i arbitrażu);
- dostępu do źródeł informacji dla przedsiębiorstw poprzez subsydia dla przedstawicielstw i organizacji MŚP, wspieranie udziału w targach i wystawach, wydawanie publikacji, organizowanie promocji);
- instrumentów umożliwiających bezpośredni kontakt przedsiębiorców [organizacja bezpośrednich spotkań przedsiębiorców, promowanie transgranicznych poddostaw (subcontracting), promowanie harmonizacji standardów i procedur certyfikacyjnych oraz współpracy między dużymi i małymi przedsiębiorstwami];
- monitorowania mającego na celu obserwację rozwoju gospodarczego małych i średnich przedsiębiorstw;
- środków zachęcających MŚP do adaptacji do zmian strukturalnych, zakresu uwzględnienia interesów MŚP w różnych dziedzinach polityki i działań wspólnotowych oraz zmian związanych z funkcjonowaniem rynku wewnętrznego.

W świetle powyższego programu należałoby dla MŚP działających w polskim budownictwie:

- stworzyć system współdziałania firm, aby stały się one partnerem dla samorządu terytorialnego, który będzie decydować o wydawaniu funduszy akcesyjnych; od tego zależy również poprawa międzynarodowej konkurencyjności tych firm;
- stworzyć lepsze otoczenie finansowe (system poręczeń i gwarancji umożliwiających efektywne wykorzystanie funduszy przeznaczonych na wsparcie rozwoju tych firm, okrągły stół dla bankierów umożliwiający lepszy dostęp do kredytów długookresowych);
- prowadzić ambitną politykę wobec MŚP dla przyspieszenia wzrostu budownictwa i zmniejszenia bezrobocia (poprawa otoczenia administracyjnego, prawnego i informacyjnego dla tych firm).

3. 2. Utworzenie samorządu gospodarczego w budownictwie

Analizując strukturę rynku budowlanego można w nim wyróżnić:

- porządek reguł gospodarowania - nazwany prościej porządkiem ekonomicznym - zdefiniowanym jako struktura instytucji ekonomicznych,
- porządek procesu ekonomicznego określonego jako struktura relacji między podmiotami budowlanymi.

Interesująca nas tu struktura instytucji ekonomicznych, tworzących instytucjonalne ramy rynku budowlanego może być kreowana spontanicznie lub w sposób prag-

¹¹ Faktoring jest narzędziem finansowania zbytu. Obejmuje zakup krótkoterminowych wierzytelności z tytułu dostaw towarów lub usług (z wyjątkiem wierzytelności z tytułu pożyczki) przez towarzystwa faktoringowe. W wyniku umowy faktoringowej klient uzyskuje liczne korzyści:

- zabezpieczenie finansowania również przy dużym wzroście obrotów,
- pełna ochrona przed stratą wierzytelności,
- uzyskanie płynności i wzrost zysku w wyniku przedterminowego wpływu nie spłaconych należności,
- poprawa relacji bilansu, ponieważ sprzedaż wierzytelności redukuje bilans i oddziałuje korzystnie na sytuację kapitału własnego,
- oszczędności na kosztach osobowych i rzeczowych, ponieważ odpada księgowanie na rachunku dłużnika, postępowanie upominawcze i inkasowanie oraz sprawdzanie wypłacalności dłużnika.

matyczny, w wyniku działania określonych agend państwowych. Bez względu na to, w jaki sposób - spontaniczny czy pragmatyczny - powstaną instytucjonalne ramy rynku budowlanego, sam proces gospodarczy w budownictwie może mieć charakter spontaniczny. **Spośród instytucji ekonomicznych tworzących polski rynek budowlany najistotniejsze jest, na obecnym etapie, utworzenie samorządu gospodarczego w budownictwie w postaci izb budowlanych.**

W krajach Unii Europejskiej izby budowlane działają według dwu modeli zrzeszania się: dobrowolnego lub obowiązkowego. Niektóre państwa Europy Zachodniej (np. Niemcy, Francja, Austria, Włochy) nadały organizacjom budowlanym status organizacji prawa publicznego, czyniąc z nich element zdecentralizowanej władzy gospodarczej. Organizacje te uzyskały swój status publiczny w okresie „korporyzacji gospodarki” w tych krajach - czyli tworzenia ciał przedstawicielskich w oparciu o grupy zawodowe lub branże przemysłu. Efektywność modelu przymusowego wymaga spełnienia kilku kryteriów, takich jak:

- sprawna administracja państwowa,
- zdolność do kooperacji ze strony społecznych uczestników tego dialogu,
- stabilna sytuacja społeczno-gospodarcza.

Jak wiadomo warunki te polski system gospodarczy spełnia w ograniczonym zakresie. Przykłady Węgier i Czech pokazują, że ustanowienie przymusowych izb budowlanych przyniosło szereg niekorzystnych skutków. W Czechach zawieszono ich działalność po roku obowiązywania, zaś na Węgrzech powstanie przymusowych izb budowlanych spowodowało kryzys sektora konsultingowego i obecnie rozważane są decyzje - podobne do czeskich.

Jak pokazują doświadczenia krajów, w których izby budowlane funkcjonują według modelu dobrowolnego (np. Norwegia, Dania, Irlandia), organizacje te są w stanie utrzymać się z dobrowolnych składek i opłat za świadczone usługi. Należy podkreślić, że zasada dobrowolności i różnorodności organizacji nie wyklucza współfinansowania przez państwo pewnych działań (np. promocja regionów czy branż) prowadzonych przez izby. Rząd jest tu zleceniodawcą, który kontroluje wykonanie określonych usług i stawia warunki ich jakości.

Uzasadnieniem istnienia izb budowlanych różnych typów jest podejmowanie przez nie różnorodnych działań z których najważniejsze to:

- reprezentowanie interesów i poglądów członków wobec rządu i administracji publicznej,
- ochrona norm etycznych w działalności budowlanej,
- ochrona zasad konkurencji przedsiębiorstw i struktur gospodarczych,
- prowadzenie lobbingu,
- świadczenie różnorodnych usług członkom organizacji.

Reprezentacja interesów oznacza utrzymanie stałego dialogu z rządem na temat wpływu jego polityki na działalność budowlaną. Różne są sposoby docierania z opiniami: od prawnie gwarantowanego uczestnictwa w różnych komisjach rządowych po wypowiedzi prasowe.

Ochrona norm etycznych w działalności budowlanej oznacza działania mające na celu przestrzeganie etosu zawodowego, w tym bezpieczeństwa prac budowlanych i bezpieczeństwa użytkowników a także etosu marketingu i konkurencji. Rolę strażnika norm etycznych winny spełniać różne struktury organizacyjne izb budowlanych (np. sądy koleżeńskie).

Ochrona zasad konkurencji przedsiębiorstw i struktur gospodarczych w budownictwie oznacza stałą współpracę z Urzędem Ochrony Konkurencji na ten temat w

celu wpływania na jego politykę. Chodzi tu o kreowanie konkurencyjnych zachowań przedsiębiorców, kreowanie konkurencyjnych struktur w działalności budowlanej, prowadzenie działań edukacyjnych w tym zakresie itp.

Prowadzenie lobbingu polega na tworzeniu samorządowych grup nacisku w celu wywierania wpływu na organy władzy państwowej środkami politycznymi i społecznymi w interesie określonych branż budownictwa, ugrupowań samorządowych itp.

Świadczenie różnorodnych usług członkom izby budowlanej może polegać na:

- gromadzeniu, opracowywaniu i rozpowszechnianiu informacji o budownictwie,
- opracowywaniu sektorowych informacji o warunkach prowadzenia kontraktów budowlanych w kraju i za granicą,
- prowadzeniu szkoleń, odpłatnych kursów w dziedzinie zarządzania, księgowości, informatyki, czy języków obcych,
- prowadzeniu konsultingu - zazwyczaj przez zatrudnionych przez izby budowlane ekspertów lub poprzez koncesjonowane przez izby firmy konsultingowe,
- wspieraniu międzynarodowej współpracy budowlanej, utrzymywaniu kontaktów z zagranicznymi organizacjami oraz pośrednictwo w przekazywaniu informacji.

W polskiej praktyce gospodarczej trwa od kilku lat dyskusja nad projektem ustawy o samorządzie gospodarczym. W pracach nad ustawą o samorządzie gospodarczym z 1994 r. dochodziło do sporu o zasadę obligatoryjności i dobrowolności. **W chwili obecnej największym problemem jest brak samorządu. W budownictwie wpływa to ograniczająco na rozwój rynku budowlanego.**

II. Integracja a przekształcenia struktury własnościowej budownictwa

W Unii Europejskiej ani prawo pierwotne, ani prawo wtórne nie regulują bezpośrednio kwestii związanych z prywatyzacją majątku państwowego, pozostawiając je wyłącznie w kompetencji państw członkowskich. Jednakże wśród warunków postawionych przez Radę Europejską na szczycie w Kopenhadze w czerwcu 1993 r. krajom kandydującym do członkostwa w Unii znalazły się i te, które dotyczą funkcjonowania gospodarki rynkowej i budowy potencjału mogącego sprostać konkurencji i siłom rynkowym Unii. Warunki te, choć określone w sposób ogólny, wskazują również na potrzeby zmian w strukturze własnościowej budownictwa w kraju aspirującym do UE. Chociaż prywatyzacja budownictwa nie jest głównym elementem procesu jego integracji z rynkiem budowlanym UE, to jednak jest instrumentem ważnym, który pozwoli dostosować polskie budownictwo do struktur i standardów budownictwa europejskiego.

Proces przekształceń własnościowych w budownictwie stanowi integralny element transformacji systemowej. Realizacja tego procesu odbywa się drogą stopniowego transferu własności i zatrudnienia z publicznego sektora budowlanego do sektora prywatnego. Wejście w życie z dniem 8 kwietnia 1997 r. zmienionej ustawy o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych (Dz. U. Nr 32, poz. 184 i Nr 98, poz. 603) zamknęło pierwszy etap przekształceń własnościowych w Polsce. Dalsza realizacja procesu prywatyzacji w budownictwie odbywa się w oparciu o przepisy tych właśnie ustaw.

Na koniec 1997 r. procesem przekształceń własnościowych w budownictwie objęto, wg danych GUS 733 przedsiębiorstwa państwowe.¹² Zastosowano dla tych przedsiębiorstw trzy procedury postępowania:

- przekształcenia w jednoosobowe spółki Skarbu Państwa objęto 123 przedsiębiorstwa (16,8%),
- procesowi likwidacji poddano 315 przedsiębiorstw (43%),
- prywatyzację w formie bezpośredniej, której poddano 295 przedsiębiorstw (40,2%).

W wyniku powyższych działań przekształcono na koniec 1997 r. - w procedurze pierwszej - 123 przedsiębiorstwa budowlane w 42 spółki powstałe w trybie prywatyzacji indywidualnej (sprzedaż akcji lub udziałów w ofercie publicznej lub zaproszenie do rokowañ inwestora strategicznego). W ramach prywatyzacji bezpośredniej sprywatyzowano 75 przedsiębiorstw państwowych.

Wreszcie w ramach prywatyzacji kapitałowej sprywatyzowano 26 przedsiębiorstw w tym 4 z udziałem kapitału zagranicznego. Procedurze likwidacyjnej poddano 102 przedsiębiorstwa z czego: 44 przedsiębiorstwa zostały sprzedane, 3 wniosły majątek do spółki Skarbu Państwa, w 2 dokonano mieszanych sposobów zbycia mienia oraz w 53 dokonano przekazania mienia z innych tytułów. Wreszcie z prywatyzacji bezpośredniej (likwidacja przedsiębiorstwa państwowego i zadysponowanie jego majątkiem w całości lub części poprzez sprzedaż, wniesienie do spółki lub oddanie w odpłatne użytkowanie) utworzono 254 spółki pracownicze oraz 7 spółek z udziałem Skarbu Państwa w tym 1 spółkę z udziałem kapitału zagranicznego.

Istotnym utrudnieniem w prowadzeniu procesów prywatyzacyjnych są wątpliwe rozwiązania legislacyjne. Ustawa o komercjalizacji i prywatyzacji przedsiębiorstw państwowych z 30 sierpnia 1996 r. (Dz. U. z 1996 r. Nr 118, poz. 561) była już wielokrotnie nowelizowana, co utrudnia jej stosowanie.

Ministerstwo Skarbu Państwa przygotowuje dalsze jej zmiany. Wydaje się jednak, że najlepszym rozwiązaniem będzie przygotowanie nowej ustawy, co jest także brane pod uwagę w MSP. Istotnym utrudnieniem w prywatyzacji są także inne przepisy, np. ustawa o zamówieniach publicznych, której stosowanie przyczynia się do istotnego wydłużenia procesów prywatyzacji kapitałowej (pośredniej).

Jak podaje GUS, na koniec 1997 r. istniało jeszcze 645 budowlanych przedsiębiorstw państwowych oraz 266 państwowych przedsiębiorstw zajmujących się obsługą nieruchomości, które pozostały jeszcze do sprywatyzowania. Jak zapowiada Ministerstwo Skarbu program prywatyzacji tych firm powinien być zakończony do końca 2001 r.

III. Przesłanki i konsekwencje włączenia budownictwa do Jednolitego Rynku

1. Swoboda przepływu kapitału

Zgodnie z Układem Europejskim, Polska i kraje Unii Europejskiej mają zapewnić swobodny przepływ kapitału do końca pierwszego etapu stowarzyszenia (tj. do lutego 1999 r.). Obecnie obejmuje on zwłaszcza bezpośrednio inwestycje kapitałowe, likwidację (lub wycofywanie tych inwestycji) oraz zysków z tego wynikających.

¹² *Prywatyzacja przedsiębiorstw państwowych według stanu na 31.12.1997 r.*, GUS, Warszawa 1998.

W myśl ustaleń Białej Księgi Polska znajduje się na początku II etapu, czyli przygotowywania prawa dotyczącego przepływu kapitałów krótkoterminowych, transferu aktywów o terminie zapadalności poniżej jednego roku oraz dopuszczenia handlu papierami wartościowymi, otwarcia rynków depozytowych i dopuszczenia fizycznego obrotu pieniądzy. Realizacja powyższych zapisów włączy nasz rynek finansowy do rynku międzynarodowego. Wymaga to wprowadzenia do naszego ustawodawstwa *artykułów 73b-h Traktatu o Unii Europejskiej* oraz regulacji mających związek z transferem kapitału takich jak:

- opodatkowania dochodów kapitałowych wg zasad obowiązujących na rynkach światowych,
- podpisanie umów o unikaniu podwójnego opodatkowania,
- ustanowienie systemów płatności zagranicznych.

1.1. Przepływ kapitału w formie inwestycji zagranicznych

Ostatnie lata charakteryzują się ożywieniem działalności budowlanej także w związku z dopływem inwestycji zagranicznych do Polski. O ile w latach 1993 - 1995 napływ ten kształtował się na poziomie 1,5 - 2,5 mld USD rocznie, to w 1996 r. zwiększył się do 5,2 mld USD, a w 1997 r. osiągnął poziom 6,6 mld USD. Łączna wartość inwestycji zagranicznych w Polsce na koniec 1997 r. wyniosła wg PAIZ - 20,6 mld USD. Udział robót budowlano-montażowych w inwestycjach zagranicznych kształtuje się na poziomie około 20%. Stąd wartość produkcji budowlano-montażowej zrealizowana z tych inwestycji szacowana jest na około 4 mld USD.

Biorąc pod uwagę trendy inwestycyjne w świecie, dotychczasową dynamikę wzrostu inwestycji zagranicznych w Polsce oraz doświadczenia krajów przyjmowanych do UE w latach osiemdziesiątych (Grecja, Hiszpania, Portugalia), można przedstawić dwa scenariusze napływu inwestycji zagranicznych do Polski do 2010 r. W wariantcie pierwszym (umiarkowanym) zakładany jest średnioroczny wzrost w granicach 20%. Jest to przyrost zbliżony do średniego trendu inwestycji zagranicznych na świecie. W wariantcie drugim (optymistycznym) przewiduje się średnioroczny wzrost inwestycji zagranicznych w granicach 30%. W obu wariantach zakłada się wzrost PKB w Polsce nie mniejszy niż 5% oraz przyjęcie Polski do Unii Europejskiej około 2004 r. Przy tych założeniach ocenia się skumulowany poziom inwestycji zagranicznych w 2010 r. na poziomie: w wariantcie pierwszym - 130 mld USD, w wariantcie drugim - 170 mld USD. Wartość produkcji budowlano-montażowej możliwa do zrealizowana w obu tych wariantach do 2010 r. szacowana jest na poziomie odpowiednio: 26 mld USD oraz 34 mld USD.

1. 2. Przepływ kapitału w formie publicznych transferów pieniężnych

Transfery publiczne, w szczególności oficjalne transfery z UE, są cenną korzyścią członkostwa i długofalowo mogą przyczynić się do konwergencji rozwojowej Polski z UE. Jest rzeczą oczywistą, że ich wielkość należy podporządkować zdolnościom absorpcyjnym gospodarki i możliwościom kreowania wzrostu.

Prognozy prawdopodobnych wielkości transferów do Polski z tytułu udziału we Wspólnej Polityce Rolnej (CAP) i Funduszach Strukturalnych oparte są na różnych scenariuszach. W przypadku Polski szacuje się, że transfery te mogą wynieść około

30 mld USD do 2010 r.¹³ Należy więc stwierdzić, że nie jest to kwota zbyt znacząca z punktu widzenia jej wpływu na kształtowanie popytu budowlanego. Zakłada się, że transfery te będą wykorzystane w następujący sposób:

- w scenariuszach optymistycznego ich wykorzystania - 30% zostałyby przeznaczone na spożycie zbiorowe, 50% na inwestycje publiczne finansowane z budżetu oraz 20% na pozostałe projekty inwestycyjne. Zakładając, że inwestycje z transferowanych środków w 50% przeznaczone będą na maszyny i urządzenia, a w 50% na budynki i budowle, szacowany popyt budowlany w tych scenariuszach do 2010 r. może wynieść około 10 mld USD;
- w scenariuszu pesymistycznego ich wykorzystania - 50% zostałyby przeznaczone na spożycie zbiorowe oraz 50% na finansowanie inwestycji publicznych. W tych scenariuszach szacunkowy popyt budowlany do 2010 r. wyniósłby około 7,5 mld USD.

Spodziewana struktura czasowa napływu transferów jest następująca: w latach 1997 -2000 - 1 mld USD, w latach 2001 - 2005 - 17 mld USD i w latach 2006 - 2010 - 12 mld USD.

2. Swoboda nabywania terenów budowlanych przez cudzoziemców

Artykuł 44 Układu Europejskiego o stowarzyszeniu Polski z Unią Europejską mówi (pkt 7), że przedsiębiorstwa Wspólnoty, założone na terytorium Polski, będą miały, od dnia wejścia w życie powyższego Układu, prawo nabywania, używania, wynajmowania i sprzedaży nieruchomości, a w odniesieniu do zasobów naturalnych, ziemi uprawnej i lasów - prawo dzierżawy, w przypadku gdy będzie to bezpośrednio konieczne dla prowadzenia działalności gospodarczej, dla której zostały założone. Nie później niż do końca 1998 r. Polska ma przyznać te prawa oddziałom i agendum założonym w Polsce przez przedsiębiorstwa Unii oraz obywatelom Unii działającym w Polsce na zasadzie samozatrudnienia.

Ustawa o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 1996 r. Nr. 54, poz. 245 oraz z 1997 r. Nr 140, poz. 939) ustanawia wymóg uzyskania, przez cudzoziemców zamierzających nabyć na terenie Polski nieruchomości na własność lub w wieczyste użytkowanie, zezwolenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji. Preferencje w otrzymaniu zezwolenia mają przede wszystkim spółki handlowe z siedzibą w Polsce, utworzone na podstawie przepisów ustawy z 14 czerwca 1991 r. o spółkach z udziałem zagranicznym (Dz. U. z 1997 r. Nr 26, poz. 133). Obecnie, spółki te mogą nabywać bez zezwolenia, na swoje cele statutowe, niewielkie, nie zabudowane nieruchomości na obszarach miast, o łącznej powierzchni do 0,4 ha na terenie całego kraju.

Preferencje dotyczą również firm posiadających zezwolenie właściwego ministra, wydane na podstawie rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 6 lutego 1976 r. w sprawie warunków, trybu i organów właściwych do wydawania zagranicznym osobom prawnym i fizycznym uprawnień do tworzenia przedstawicielstw na terytorium PRL dla wykonywania działalności gospodarczej (Dz. U. z 1976 r. Nr 11, poz. 63 oraz z 1984 r. Nr 26, poz. 133). W przypadku tym zezwolenia wydawane były na utworzenie siedziby lub na potrzeby biurowe.

Preferencje mają także podmioty prowadzące działalność na podstawie przepisów ustawy z dnia 6 lipca 1982 r. o zasadach prowadzenia na terytorium PRL dzia-

¹³ W. Welfe, A. Welfe, W. Florczyk: *Scenariusze strategii rozwoju gospodarczego Polski do roku 2010*, IRiSS, Warszawa 1997 r.

łalności gospodarczej w zakresie drobnej wytwórczości przez zagraniczne osoby prawne i fizyczne (Dz. U. z 1989 r. Nr 27, poz. 148 z późn.zm.). W dalszym ciągu rutynowo załatwiane są wnioski podmiotów gospodarczych z siedzibą w Polsce, z udziałem kapitału pochodzącego z państw należących do OECD, podyktowane ich potrzebami inwestycyjnymi.

W latach 1990 - 1997 sprzedano cudzoziemcom łącznie 12.496 ha gruntów. Pod względem wielkości obszaru odpowiada to mniej więcej wielkości średniej gminy w Polsce. W rozbiciu na poszczególne lata, obraz sprzedaży gruntów obywatelom innych państw jest następujący¹⁴:

- 1990 - 398 ha,
- 1991 - 534 ha,
- 1992 - 705 ha,
- 1993 - 2008 ha,
- 1994 - 1518 ha,
- 1995 - 1952 ha,
- 1996 - 2439 ha,
- 1997 - 2949 ha.

Dodatkowo *ustawa z dnia 15 marca 1996 r. o zmianie ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w art. 2, ust. 2* wprowadziła wymóg uzyskania zezwolenia na posiadanie udziałów lub akcji przez cudzoziemców, którzy w dniu wejścia w życie ustawy byli, bez zezwolenia MSWiA, udziałowcami lub akcjonariuszami kontrolowanej spółki handlowej będącej właścicielem lub wieczystym użytkownikiem nieruchomości. W 1997 r. wydano w trybie art. 2 ust. 2 ustawy - 194 zezwolenia (w 1996 r. - 11), w tym 128 zezwoleń uzyskały osoby prawne (w 1996 r. - 7), a 66 zezwoleń wydano osobom fizycznym (w 1996 r. - 4). Zezwolenia te dotyczyły nieruchomości o łącznej powierzchni około 3366 ha, będących własnością lub w użytkowaniu wieczystym spółek handlowych (w 1996 r. - 38 ha).

Ponadto w art. 3e, ust. 1, pkt. 1 i 2 znowelizowanej ustawy o nabyciu nieruchomości przez cudzoziemców zobowiązują cudzoziemców do uzyskania - w określonych przypadkach - zezwolenia na nabycie udziałów lub akcji w spółkach handlowych z siedzibą w Polsce, będących właścicielami lub wieczystymi użytkownikami nieruchomości. W 1997 r. wydano łącznie 293 takie zezwolenia (w 1996 r. - 69), dotyczące nieruchomości o łącznej powierzchni 6031 ha (w 1996 r. - 1128 ha).

Artykuł 3e ust. 3 znowelizowanej ustawy umożliwia MSWiA wydanie zezwolenia na nabywanie lub obejmowanie przez cudzoziemców udziałów lub akcji w spółkach handlowych będących właścicielami lub użytkownikami wieczystymi nieruchomości (tzw. zezwolenia „blankietowe”). Zezwolenia te są wydawane spółce będącej właścicielem lub użytkownikiem wieczystym nieruchomości. Przepis ten umożliwia swobodny obrót akcjami na giełdzie papierów wartościowych i nabywanie tych akcji przez inwestorów zagranicznych. W 1997 r. wydano 85 zezwoleń „blankietowych” (w 1996 r. - 4). Zezwolenia te dotyczyły nieruchomości o łącznej powierzchni 15.648 ha (w 1996 r. - 1.910 ha).

Łącznie cudzoziemcy w 1997 r. nabyli nieruchomości o powierzchni 27.987 ha, przy czym sposób ich nabycia był następujący:

- poprzez kupno gruntów - 2.942 ha,
- poprzez posiadanie udziałów lub akcji w spółce - 3.366 ha,

¹⁴ Sprawozdanie Ministra MSWiA z realizacji ustawy o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców w 1997.

- poprzez nabywanie udziałów (akcji) w spółce będącej właścicielem nieruchomości - 6.031 ha,
- poprzez zezwolenia „blankietowe” - 15.648 ha.

Z kolei łączne nabycie nieruchomości przez cudzoziemców w 1996 r. wyniosło 5.515 ha, przy czym sposób ich nabycia był następujący:

- poprzez kupno gruntów - 2.439 ha,
- poprzez posiadanie udziałów lub akcji w spółce - 38 ha,
- poprzez nabycie udziałów (akcji) w spółce będącej właścicielem nieruchomości - 1.128 ha,
- poprzez zezwolenia „blankietowe” - 1.910 ha.

Oznacza to, że nabywanie nieruchomości przez cudzoziemców w 1997 r. wzrosło ponad pięciokrotnie w stosunku do 1996 r. Najwięcej zakupionej powierzchni w 1997 r. (70%) przypadło spółkom z siedzibą w Polsce ze 100% udziałem kapitału zagranicznego (2047 ha), następnie - spółkom z udziałem kapitału zagranicznego i polskiego (645 ha - 22%). Osoby fizyczne uzyskały zezwolenie na nabycie 247 ha. Inne podmioty (ambasady i przedstawicielstwa) nabyły 1,5 ha gruntów.

Szacuje się, że w latach 1990 - 1997 cudzoziemcy nabyli w Polsce, w różnych formach, około 50 tys. ha nieruchomości. Tereny te związane są głównie z działalnością inwestorów zagranicznych w Polsce. Ocenia się, że do 2010 r. tereny zajęte przez cudzoziemców w Polsce będą wynosić od 250 do 400 tys. ha w zależności od tempa dopływu inwestycji zagranicznych do naszego kraju. Stanowiąc to będzie obszar od 20 do 34 gmin średniej wielkości lub powierzchnię odpowiednio województwa łódzkiego lub tarnowskiego.

W świetle przedstawionych wyżej materiałów można wyciągnąć wniosek, że nieuzasadnione byłoby całkowite uchylenie *ustawy z 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz.U. Nr 31, poz. 178)* i pozbawienie Państwa jakiegokolwiek kontroli w tym zakresie. Warto mieć na uwadze, że inne państwa Unii (np. Dania)¹⁵ stosują różnorodne formy oddziaływania na nabywanie nieruchomości. Należy przy tym powiedzieć, że rozwiązania duńskie formalnie nie dyskryminują cudzoziemców, lecz wiążą nabycie terenu z obowiązkiem rezydencji.

Także przemiany zachodzące w Polsce spowodowały powstanie ogromnego rynku tanich nieruchomości rolnych, który nie występuje w innych krajach Unii. Niskie ceny mogą spowodować lawinowe zakupy ziemi przez cudzoziemców. Zniesienie barier w nabywaniu nieruchomości przez obywateli i podmioty gospodarcze pochodzące z państw Unii Europejskiej będzie mogło nastąpić stopniowo po przyjęciu Polski do Unii.

3. Swoboda przepływu usług budowlanych

Przystąpienie Polski do Unii Europejskiej przyniesie odczuwalne konsekwencje dla sektora usług budowlanych. Funkcjonowanie Jednolitego Rynku oznacza bowiem zwiększenie konkurencji we wszystkich obszarach budownictwa. Mechanizm oddziaływania zwiększonej konkurencji jest jednak w przypadku sektora budowlanego nieco inny, niż w przypadku pozostałych sektorów gospodarki. Wynika to przede

¹⁵ Traktat z Maastricht - uwzględniając część duńskich postulatów - został uzupełniony przez specjalne protokoły stanowiące integralną część Traktatu. Jeden z tych protokołów poświęcony został problemom gruntów pt. „Protokół w sprawie nabywania nieruchomości w Danii”, który stanowi: „(...) Dania może zachować jej obowiązujące ustawodawstwo w zakresie nabywania nieruchomości rolnych”.

wszystkim z natury samych usług budowlanych i sposobu w jaki podmioty zagraniczne mogą je świadczyć na terenie danego kraju.

Proces liberalizacji w sektorze usług budowlanych krajów Unii Europejskiej przebiega dużo wolniej niż w wymianie towarowej. Podstawową przyczyną tego jest fakt, iż usługi budowlane są stosunkowo silnie reglamentowaną i kontrolowaną dziedziną wewnętrznej działalności gospodarczej, co znajduje wyraz w szeroko rozbudowanym systemie ochronnych norm prawa krajowego (atesty, normy stosowane na materiały i wyroby budowlane, wymagania kwalifikacyjne zatrudnionej kadry inżynierskiej oraz pozostałych pracowników, warunki techniczne odbioru obiektów), które stanowią obecnie największą barierę procesu liberalizacji wewnętrznej. Wobec umiarkowanego postępu w zakresie wielostronnej regulacji obrotu usługami budowlanymi w handlu światowym, kraje Unii Europejskiej miały przez szereg lat dużą swobodę w regulowaniu dostępu do swoich rynków budowlanych dla partnerów zagranicznych, co znalazło wyraz w istnieniu szerokiej i bardzo zróżnicowanej listy narodowych środków protekcji (limitowanie poziomu i warunków zatrudnienia pracowników budownictwa, stosowanie określonych stawek minimalnych przy zatrudnieniu, możliwość uczestnictwa w kontrakcie tylko w formie podwykonawcy itp.). Utrudnia to w bardzo poważnym stopniu wypracowanie jednolitej polityki handlowej Unii wobec krajów trzecich i tym samym opóźnia proces zewnętrznej liberalizacji jej obrotów usługami budowlanymi.

W *Układzie Europejskim* swobodzie przepływu usług budowlanych poświęcony został *art. 55*. Zgodnie z jego postanowieniami Polska i Unia Europejska mają podjąć niezbędne kroki w celu umożliwienia stopniowego świadczenia usług przez obywateli Polski i Wspólnoty lub ich przedsiębiorstw. Jednocześnie strony zezwalają na czasowy przepływ osób fizycznych świadczących usługi. Obroty usługami budowlanymi Polski z Unią Europejską przynoszą znaczące wpływy odnotowane w bilansie rozrachunkowym NBP, jednakże o tendencji malejącej w latach 1992 - 1994 i niewielkim wzroście w 1995 r. W 1992 r. przychody z tych obrotów wyniosły 235 mln ECU, zaś rozchody 160 mln ECU. W 1993 r. przychody wyniosły 224 mln ECU, natomiast rozchody wyniosły 109 mln ECU. W 1994 r. przychody z obrotów usługami budowlanymi wyniosły 158 mln ECU, a rozchody 90 mln ECU. Wreszcie w 1995 r. przychody wyniosły 173 mln ECU, zaś rozchody 109 mln ECU¹⁶.

W perspektywie do 2010 r. rozwój obrotów usługami budowlanymi zależeć będzie przede wszystkim od stopnia swobody przepływu pracowników z Polski do Unii Europejskiej. Pesymistycznie oceniając, okres opóźnienia we wprowadzeniu swobodnego przepływu osób może trwać 10-15 lat. Oznaczałoby to, że jeżeli Polska będzie przyjęta do UE np. w 2004 r., to można oczekiwać akceptacji tej swobody przez Unię dopiero w latach 2004 - 2009. Optymistycznie oceniając, okres wprowadzenia swobody przepływu osób może nastąpić za 5-7 lat. Wtedy dopiero w latach 2009 - 2011 może nastąpić znaczący (2-3 krotny) wzrost obrotu usługami budowlanymi.

Występuje rażąca asymetria w dostępie firm unijnych na polski rynek budowlany oraz firm polskich na rynek unijny, na niekorzyść firm z Polski. Wielkie koncerny budowlane z państw Unii, a także firmy mniejsze, cieszą się w Polsce niczym nie ograniczoną swobodą działania. Często przy tym budują przy pomocy polskich podwykonawców, co nie zmienia faktu, że większa część wypracowanego zysku trafia właśnie do tych firm.

¹⁶ Dane EUROSTAT za odpowiednie lata.

Są i pozytywne strony tej ekspansji, jak przykładowo przenoszenie na polski grunt zaawansowanych technologii i upowszechnianie nowoczesnych metod organizacji placu budowy. Konkurencja ze strony firm zachodnioeuropejskich bywa jednak bardzo dotkliwa. Przykładem tego jest działalność brytyjskiej firmy memedżerskiej BOVIS, specjalizującej się w skracaniu cyklu inwestycyjnego.

Działając na zlecenie inwestora BOVIS potrafi dokonać podziału średniej wielkości kontraktu na kilkadziesiąt drobnych zadań inwestycyjnych, co wzmaga sztucznie konkurencję większych firm wykonawczych.

Poważna asymetria w warunkach dostępu firm zachodnich na polski rynek budowlany oraz firm polskich na rynek unijny powinna zostać ograniczona jeszcze przed przyjęciem Polski do UE. Niezwykle silne praktyki protekcyjnych uniemożliwiają bowiem (poza RFN) polskim przedsiębiorstwom budowlanym prowadzenie szerszej działalności na obszarze państw Unii. Przykładowo, po podpisaniu kontraktów w Szwecji EXBUD S.A. nie został dopuszczony do ich realizacji, natomiast w Belgii ta sama firma została wyrugowana za pomocą drenażu podatkowego. W Polsce podobne praktyki nie są stosowane.

4. Swobodny przepływ osób zatrudnionych na budowach

Pełny zakres integracji w sferze budownictwa obejmuje okresową swobodę przepływu osób, które są zatrudnione na kontrakcie przez firmę budowlaną za granicą, na czas określony realizacją danego przedsięwzięcia budowlanego. Istnieje zgodność opinii polityków i ekonomistów, że problem swobodnego przepływu pracowników należy, obok wykupu nieruchomości przez cudzoziemców, do najtrudniejszych i najbardziej kontrowersyjnych w procesie integracji z Unią Europejską. Równocześnie stan naszej wiedzy na temat wpływu integracji na polski rynek budowlany, poziom zatrudnienia i bezrobocia jest ubogi.

Możliwe są trzy warianty wdrożenia swobodnego przepływu osób zatrudnionych przy budowach:

- Polska będzie przyjęta do Unii Europejskiej na prawach pełnego członka, respektując wszystkie cztery swobody: przepływ towarów, usług, kapitału) oraz osób;
- Unia Europejska zaakceptuje trzy pierwsze swobody, przyjmując klauzulę opóźnienia akceptacji czwartej swobody o kilka lub kilkanaście lat;
- Unia Europejska zaakceptuje trzy pierwsze swobody, pozostawiając krajom członkowskim swobodę negocjacji przepływu pracowników w drodze umów dwustronnych (będzie to kontynuacja obecnej polityki).

Największe obawy związane ze swobodnym przepływem polskich ekip budowlanych mają Niemcy. W przypadku rozszerzenia Unii Europejskiej o Polskę niemieckie budownictwo domaga się ograniczenia swobody osiedlania się i podejmowania pracy przez Polaków w Niemczech co najmniej do roku 2010. Poza tym prezes centralnego związku budownictwa niemieckiego ZDB, Fritz Eischbauer zażądał bezterminowego przedłużenia tracącej ważność w 1999 r. ustawy o płacy minimalnej dla robotników cudzoziemskich według stawek niemieckich.¹⁷

Ta ustawa (*tzw. entsendengesetz*) przyjęta została w 1996 r. na okres przejściowy. Zobowiązuje pracodawców - niezależnie od tego, z jakiego kraju pochodzi

¹⁷ *Wypowiedzieć umowy kontraktowe, postawić szlaban. Niemcy obawiają się polskich robotników*, „Rzeczpospolita” z 18 maja 1998 r.

przedsiębiorstwo budowlane - zatrudniających na niemieckich budowach robotników cudzoziemskich z państw Unii Europejskiej do płacenia im stawek minimalnych: 17 marek za godzinę w zachodnich Niemczech i 15,64 marki w dawnej NRD. Ponadto prezes ZDB zażądał wypowiedzenia wszystkich umów zawartych z Polską określających kwoty i warunki zatrudnienia w Niemczech robotników na kontraktach budowlanych i zatrudnienia ich na nowych zasadach.

Uzasadnienie wszystkich tych postulatów jest następujące: w ramach europeizacji rynku budowlanego na rynek niemiecki wchodzi coraz więcej przedsiębiorstw zagranicznych, kalkulujących koszty budowy obiektów przy o wiele niższych kosztach pracy. Aby temu zapobiec prezes ZDB dąży do ustalenia kosztów robocizny na niezmiennym poziomie, co będzie wpływać jego zdaniem stabilizująco na ceny usług budowlanych i utrzymywać poziom konkurencyjności polskich eksporterów usług budowlanych na niezmiennym poziomie.

W dniu rozpoczęcia negocjacji członkowskich z Unią Europejską 31 marca 1998 r. Polska zadeklarowała, że będzie dążyć do uzyskania dla Polaków prawa do podjęcia pracy i osiedlania się na terenie krajów Unii z dniem przystąpienia do UE. Podobne stanowisko w branży budowlanej zaprezentował Związek Pracodawców Budowlanych.¹⁸ Strona polska w trakcie negocjacji będzie dążyć do pełnej realizacji przez Unię zasady swobodnego przemieszczania się siły roboczej. Gdyby jednak postulat ten, wobec obaw krajów UE, związanych z możliwością masowych migracji ludności w poszukiwaniu korzystniejszych warunków pracy, nie został uwzględniony, to ograniczenia takie powinny dotyczyć jedynie pracowników o niskich kwalifikacjach, z wyłączeniem osób pracujących w polskich firmach budowlanych, działających na unijnym rynku.

W dyskusji jaka toczyła się na seminarium w listopadzie 1997 r. w Związku Pracowników Budowlanych, szefowie firm budowlanych dali wyraz swym wątpliwościom, co do realności pełnego otwarcia rynku budowlanego Unii dla polskich przedsiębiorstw budowlanych po przyjęciu Polski do UE. Dotychczasowe doświadczenia firm ubiegających się o realizację kontraktów w państwach Unii (i to tych najlepszych, dysponujących znaczącym potencjałem wykonawczym) nakazują bowiem bardzo sceptycznie traktować ewentualne przyszłe korzyści. Nawet wynegocjowanie przez stronę polską otwarcie unijnego rynku budowlanego dla polskich wykonawców robót budowlanych nie musi być tożsame z dopuszczeniem do realizacji kontraktów. W celu skutecznego zablokowania dostępu do rynku budowlanego strona unijna może posługiwać się szerokim arsenalem wybiegów formalno-prawnych, zarzucając np. polskim firmom uprawianie dumpingu cenowego, bądź też np. podnosząc problem brakujących atestów lub norm na stosowane wyroby, czy wreszcie wskazywać na brak wymaganych kwalifikacji zatrudnianej kadry inżynierskiej i pracowników.

Bardziej umiarkowane poglądy na rolę przepływu siły roboczej z krajów Europy Środkowej do Unii Europejskiej przedstawił ostatnio austriacki Instytut Badania Regionów (ISR), który stwierdził, że z Polski, Węgier, Czech i Słowacji ma zamiar wyemigrować do Unii tylko 700 tys. obywateli.¹⁹ W krajach tych mieszkało w 1995 r. - 64,5 mln obywateli: w tym w Polsce - 38,6 mln, na Węgrzech - 10,2 mln, w Czechach - 10,3 mln i Słowacji - 5,4 mln osób. Oznacza to, że z Polski wyemigrowałoby około 400 tys. osób - w tym z zatrudnionych w budownictwie - 24 tys. osób. Nie są to więc

¹⁸ Stanowisko to zostało zaprezentowane na seminarium w Wildzie zorganizowane w dniach 21-22 listopada 1997 r. pt. „Przygotowanie budownictwa w Polsce do wymagań Unii Europejskiej”, „Tygodnik Budowlany” nr 51-52 z 1997 r.

¹⁹ A. Niewiadowski: *Tak czy nie dla powiększenia Unii*, „Rzeczpospolita” z 11 maja 1998 r.

liczby znaczące. Okres przejściowy dla przepływu siły roboczej z Polski nie powinien więc być dłuższy niż w przypadku Hiszpanii (7 lat po przyjęciu).

5. Swoboda przepływu materiałów i wyrobów budowlanych

W odniesieniu do towarów zaplanowano usunięcie wszelkich przeszkód w ich swobodnym przepływie. Istniejące przeszkody to tzw. bariery pozataryfowe (NTB - *Non Tariff Barriers*), które choć formalnie nie dotyczą zasad handlu - faktycznie zwiększają koszty wymiany i mogą hamować możliwości ich rozwoju. Zalicza się do nich:

- bariery fizyczne, w postaci kontroli norm krajowych (kontrola toksyczności odpadów, bezpieczeństwa przewożonych towarów, licencji transportowych itp.);
- bariery techniczne w postaci różnych standardów, jakim muszą odpowiadać te same towary w poszczególnych państwach, jak też w postaci dyskryminacyjnych procedur dotyczących zamówień publicznych przez firmy zagraniczne;
- bariery fiskalne w postaci różnej wysokości i struktury obciążeń podatkami pośrednimi (od wartości dodanej i akcyzowym).

Dla **wyrobów budowlanych** wiodące znaczenie posiada *dyrektywa 89/106/EEC, zmieniona dyrektywą 93/68/EEC (tzw. dyrektywa nowego podejścia)*.

Przepisy dyrektywy dotyczące wyrobów budowlanych zawarte są w polskich przepisach budowlanych pt. *"Prawo budowlane"* oraz w projektach trzech rozporządzeń Ministra SWiA. Są one zbieżne w znacznym stopniu z tą dyrektywą. W dalszych pracach nad wdrożeniem powyższej dyrektywy dotyczącej wyrobów budowlanych należy zwrócić uwagę na:

- wykaz wyrobów o dużym znaczeniu dla zdrowia i bezpieczeństwa (art. 5 pkt 5);
- rolę państwa w nadzorowaniu i kontroli funkcjonowania postanowień dyrektywy (istotne ze względu na „słabość” polskich terenowych służb inspekcyjnych w zakresie nadzoru budowlanego oraz PIH);
- zalecenia udzielania aprobat technicznych opracowanych przez EOTA (Europejska Organizacja Aprobata Technicznych);
- procedury wzajemnego uznawania aprobat technicznych.

W przypadku takiego towaru wykorzystywanego w budownictwie jak **drewno** stosowana jest *dyrektywa 68/89/EEC dotycząca klasyfikacji drewna nieobrobionego*. Określa ona zasady pomiaru i klasyfikacji drewna. Przewiduje się w dyrektywie dwie metody pomiarów: wg objętości lub wagowo. Po ostatnim rozszerzeniu Unii Europejskiej podjęto prace nad zmianą tej dyrektywy. W polskich przepisach brak jest obecnie odpowiednich uregulowań uwzględniających wymogi powyższej dyrektywy.

Obok konieczności wdrażania unijnych dyrektyw dotyczących swobodnego przepływu towarów nasz kraj miał problemy z eksportem cementu na unijny rynek. Polska została bowiem oskarżona przez Komisję Europejską o stosowanie nieuczciwej konkurencji w zakresie eksportu cementu poprzez stosowanie zaniżonych cen. Procedurę antydumpingową uruchomiono na podstawie skargi złożonej w lipcu 1993 r. przez Związek Niemieckiego Przemysłu Cementowego w dniu 28 kwietnia 1994 r. przeciw eksporterom cementu portlandzkiego z Polski, Czech i Słowacji. W trakcie postępowania w sprawie dumpingu Federalny Związek Niemieckiego Przemysłu Cementowego poinformował pisemnie Komisję w dniu 16 października 1995 r., że wycofuje swoją skargę. W dniu 16 stycznia 1996 r. Komisja Europejska podjęła *decyzję nr 72/96 (OJ L 13/96) o umorzeniu postępowania antydumpingowego*. Wszczęcie postępowania nie wpłynęło negatywnie na wielkość i ceny polskiego eksportu,

m.in. dzięki temu, że w trakcie trwania postępowania nie nałożono ceł tymczasowych. Oceniając skutki takiego postępowania dla Polski należy jednak mieć na uwadze negatywne aspekty, takie jak:

- duże wydatki z powodu zaangażowania do obrony polskich interesów renomowanej kancelarii prawniczej z Brukseli,
- konieczność udostępnienia poufnych informacji o charakterze produkcyjnym i handlowym rewidentom Komisji Europejskiej,
- wzrost poczucia zagrożenia z tytułu wszczęcia procedury antydumpingowej ze strony eksporterów innych branż (1/3 badanych eksporterów żywi takie obawy).

IV. Społeczne konsekwencje procesu integracyjnego w budownictwie

1. Potrzeba zmiany sposobu funkcjonowania przedsiębiorcy na rynku budowlanym

Pięćdziesięcioletni okres nakazowego sterowania budownictwem spowodował dwupokoleniową lukę w społecznej świadomości o ekonomicznych i społecznych celach budownictwa oraz o możliwościach samodzielnego i samorządnego działania przedsiębiorców na rynku budowlanym. Problem nie polega tylko na tym, że nie mamy jeszcze odpowiednich kadr menedżerskich budownictwa, lecz także na tym, że brak jest obecnie odpowiedniego klimatu społecznego w samym budownictwie i wokół niego, w którym przyszłe kadry budowlane kształtowałyby swoją umiejętność prowadzenia działalności gospodarczej w budownictwie.

Nawyki działania w strukturach techniczno-administracyjnych przedsiębiorstw państwowych, pod parasolem ochronnym władz, nie sprzyjają kreowaniu przedsiębiorcy działającego efektywnie w nowych strukturach rynku budowlanego. W budownictwie przechodzącym transformację, działalność budowlana oparta jest na nie zreformowanym jeszcze stylu funkcjonowania wielu starych struktur administracji państwowej i samorządowej, co sprzyja np. preferowaniu działań nieformalnych w zdobywaniu pozycji na rynku budowlanym. Podmioty polskiego rynku budowlanego nie uwierzyły jeszcze w możliwość tworzenia własnej samorządności i celowość samoorganizowania się działalności budowlanej. W rynku budowlanym UE, do którego winno zmierzać polskie budownictwo cele działalności budowlanej są następujące:

- tworzenie spontanicznego porządku budowlanego, głównie poprzez samoorganizowanie się działalności budowlanej,
- oparcie działalności budowlanej na wolności gospodarczej oraz normach moralnych,
- uczynienie własności indywidualnej budownictwa podstawą jego wolności budowlanej,
- uznanie, aby wolny przepływ materiałów budowlanych, osób pracujących w budownictwie, kapitału ulokowanego w budownictwie oraz stosowane tu zasady konkurencji stanowiły główne uwarunkowania działalności budowlanej.

Takie ustalenie celów działalności budowlanej wymaga zmiany sposobu funkcjonowania przedsiębiorcy budowlanego, tj. przejście od istniejącego przedsiębiorcy preferującego nieformalne metody działania na chaotycznym

rynku budowlanym, do przedsiębiorcy innowatora podejmującego optymalne decyzje na rozwiniętym unijnym rynku budowlanym.

Sposób działania przedsiębiorcy unijnego tym się różni od przedsiębiorcy polskiego, że przedsiębiorca polski nie jest samodzielny na rynku, w zbyt małym stopniu zmniejsza swoją niewiedzę oraz w zbyt małym stopniu odkrywa nowe okazje, gdy tymczasem przedsiębiorca unijny tworzy nową wiedzę, kreuje dotychczas nie istniejące okazje, przeprowadza tak zwane nowe kombinacje. Nowe kombinacje polegają tu na wprowadzeniu nowej technologii budowlanej, nowego wyrobu dla potrzeb budownictwa, otwarcia nowego rynku budowlanego, zdobycia nowego źródła dostawy surowców budowlanych, przeprowadzenia nowej organizacji budowy.

Konsekwencje działania przedsiębiorcy unijnego są więc różne od konsekwencji działań przedsiębiorcy polskiego. Przedsiębiorca unijny jest nośnikiem nowego strumienia wiedzy, zmieniającego *status quo*. Przedsiębiorca polski nie tworzy nowej wiedzy, nie odkrywa wiedzy już istniejącej lecz działa w cieniu i na zlecenie innych potentatów budowlanych, którzy tą wiedzę już posiadli, lub ją tworzą, albo też jako samodzielna jednostka prowadzi nieuczciwą walkę konkurencyjną z innymi uczestnikami rynku budowlanego.

2. Wprowadzenie zasad etyki do działalności budowlanej

Budowlany proces rynkowy rozwijający się w ramach instytucji, wśród których podstawową rolę odgrywa wolność budowlana oraz normy moralne, ma w sobie coś z twórczej ewolucji, w której przyszłość jest tworzona przez indywidualną wiedzę i indywidualne wybory każdej jednostki. Ten fakt choćby częściowo przyczynia się do tworzenia przyszłości nakładając na każdą jednostkę odpowiedzialność za swoje wybory. W ten sposób dochodzimy do etycznych zobowiązań przedsiębiorczości budowlanej.

Chociaż przyrost zysku odgrywa nadal ważną rolę w prywatnej przedsiębiorczości budowlanej, nie może być jednak jedyną wytyczną działalności budowlanej, ani wyłącznym kryterium ekonomicznego sukcesu. Należy brać pod uwagę także inne, fundamentalne wartości. Czy może np. służyć przedsiębiorcy działalność budowlana, jeśli będzie on osiągał większy dobrobyt i większy zysk, a przynosił szkodę swemu środowisku naturalnemu, a przez to i ludziom? Postęp techniczny w budownictwie nie może być osiągnięty za wszelką cenę.

Przedsiębiorstwo budowlane jako instytucja nie posiada etycznych właściwości. Nie ma czegoś takiego jak "nieetyczny biznes", są tylko nieetycznie prowadzone interesy. Postawa etyczna w zachowaniu przedsiębiorców budowlanych musi być jasno postrzegana przez każdego członka przedsiębiorstwa i każdego uczestnika rynku budowlanego. Etyka zbiorowości, jest wynikiem działań jednostkowych, co oznacza, że postawy i wartości wyznawane przez każdego przedsiębiorcę kształtują etykę całego środowiska. W praktyce unijnej zasady te uwzględnia *Biała księga, propozycje dla europejskiego środowiska zbudowanego. Europa i architektura jutro.*²⁰

3. Kierunki przekształceń w polityce edukacyjnej budownictwa

Z porównania systemów kształcenia kadr dla budownictwa w Polsce z systemami stosowanymi w krajach Unii Europejskiej wynika, że system polski nie tylko nie

²⁰ „Białą księgę” uchwaliła Rada Architektów Europy.

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. 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 i 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. Polski przeciętny inżynier jest tych umiejętności raczej pozbawiony.²¹

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). Preferowane jest obecnie pełne przygotowanie absolwentów do pełnienia zróżnicowanych funkcji w budownictwie, realizowane w państwach stosujących konsekwentnie system kształcenia „szkoły niemieckiej”.

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.

Stosownie do potrzeb rynku w państwach Unii Europejskiej ustawicznie doskonalili się strukturę poziomów kwalifikacyjnych kadr. 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 zawodowych²². W Polsce stosowany jest merytoryczny, kompetencyjny i organizacyjny rozdział budowlanego szkolnictwa średniego i zawodowego od szkolnictwa wyższego. Praktycznie nie wykształcono inżynierów zawodowych (I-go stopnia), ponieważ studia wieczorowe i zaoczne, wydające dyplomy inżynierskie, różnią się od magisterskich nie strukturą i zakresem podawanej wiedzy lecz poziomem tego samego profilu kształcenia.

W krajach zachodnich specjalizację 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.),

²¹ K. Cieszyński: *Baza i instrumenty dostosowania systemu edukacji kadr dla budownictwa do warunków rynkowych z wykorzystaniem doświadczeń Wspólnot Europejskich*, Fundacja Edukacji Menadżerskiej Budownictwa, Warszawa 1996 r.

²² K. Cieszyński, op.cit.

- „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 Polsce wystąpiła odwrotna tendencja: 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. Od kilkunastu lat nie można utworzyć ogólnie dostępnego „uniwersytetu otwartego”. Zaczyna być także blokowany rozwój uczeni o profilu menedżerskim.

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. Potrzeba realizacji Europejskiej Karty Społecznej w zakresie budownictwa mieszkaniowego

W *artykule 16 uchwalonej w 1961 r. Europejskiej Karty Społecznej* stwierdza się, że w celu zapewnienia warunków niezbędnych dla pełnego rozwoju rodziny, która jest podstawową komórką społeczeństwa, Polska zobowiązała się popierać ekonomiczną, prawną i społeczną ochronę życia rodzinnego, zwłaszcza poprzez takie środki jak zachęcanie do budowania mieszkań dostosowanych do potrzeb rodzin, a w szczególności młodych małżeństw. Jednakże w polityce mieszkaniowej w sposób niedostateczny odzwierciedlane są potrzeby rodzin.

Prognozy wzrostu budownictwa mieszkaniowego do 2010 r., uwzględniające ten aspekt problemu, nie są zachęcające. Dla zobrazowania złożoności problemu oszacowano potrzeby mieszkaniowe. Założono, że potrzeby te określają:

- wyjściowy deficyt mieszkań, stanowiący różnicę pomiędzy liczbą gospodarstw domowych a liczbą mieszkań (deficyt ten wynosi 1.440 tys. mieszkań),
- przyrost liczby gospodarstw domowych w latach 1996 - 2010 w wysokości wg prognozy GUS około 1,6 mln,
- poziom użytków mieszkań szacowany na około 1 mln mieszkań.

Przy tych założeniach zapotrzebowanie na mieszkania w latach 1996 - 2010 szacuje się na około 4 mln mieszkań. Realizacja tego wariantu wymagałaby, aby średniorocznie budować w tym okresie po około 270 tys. mieszkań, tj. około 7 mieszkań na 1 tys. ludności. Jest to wariant nierealny ponieważ oznaczałby on radykalne zwiększenie intensywności budownictwa mieszkaniowego (z 1,7 mieszkań w 1997 r. do 5,5 mieszkań na 1 tys. ludności w 2010 r.).

Wariant drugi przewiduje zbudowanie w latach 1996 - 2010 łącznie około 2,6 mln mieszkań. Taka ich wielkość zahamowałaby wzrost deficytu mieszkań wynikającego z zachodzących zmian demograficznych (przyrost nowych gospodarstw domowych). W wariantcie tym statystyczny deficyt mieszkań w 2010 r. utrzymałby się na poziomie około 1,4 mln mieszkań. Wariant ten jest także raczej niemożliwy do realizacji. Wynika to ze słabych efektów budownictwa mieszkaniowego przewidywanych w latach 1996 - 2000 (szacuje się realizację około 400 tys. mieszkań zamiast planowanych 600 tys.), niskiej bezpośredniej pomocy finansowej państwa oraz opóźnień w uruchomieniu kas budowlanych.

W tej sytuacji możliwe byłoby (wariant III) wybudowanie w latach 1996 - 2010 jedynie około 2 mln mieszkań. Powyższe efekty w budownictwie mieszkaniowym spowodowałyby, że deficyt mieszkań w 2010 r. pogłębiłby się i wyniósłby około 2 mln mieszkań. **Tak więc do 2010 r. nie ma możliwości realizacji zaleceń Europejskiej Karty Społecznej w zakresie mieszkalnictwa.**

V. Strategiczne elementy procesu integracyjnego w budownictwie. Oceny i rekomendacje

1. Główne obszary kosztów i korzyści oraz zagrożeń integracji budownictwa z Unią Europejską

Zmiany ustrojowe zapoczątkowane w 1989 r. spowodowały otwarcie naszych granic dla napływu kapitału, towarów i usług z zagranicy. Zjawisko to w połączeniu z wolą Polski do integracji z Unią Europejską (podpisanie umowy stowarzyszeniowej, rozpoczęcie przeglądu naszego ustawodawstwa w określonych dziedzinach przez unijnych ekspertów itp.) jest czymś naturalnym. Wszystkie te działania owocują dzisiaj rozpoczynaniem negocjacji w sprawie przystąpienia do Unii (przewidziany termin - 10 listopada 1998 r.). Otwarcie gospodarki wpłynęło zdecydowanie pozytywnie na pewne obszary rynku w tym także budowlanego. Przejawiało się to poprzez:

- napływ do Polski wysokiej jakości technologii, materiałów budowlanych oraz systemów organizacji pracy,
- wzrost w krótkim czasie jakości realizowanych obiektów budowlanych,
- skrócenie cyklu realizacji inwestycji w wyniku powyższych zmian,
- napływ poważnych inwestycji zagranicznych (do końca 1997 r. - 20,6 mld USD i zadeklarowanie zaangażowania następnego kilkunastu miliardów w dalsze przedsięwzięcia inwestycyjne).

Są to korzyści z integrowania się polskiego rynku budowlanego z rynkiem europejskim, których w żaden sposób nie da się zanegować. Od początku procesu integracyjnego wystąpiły także i pewne zagrożenia:

- ogromny regres w budownictwie, który dotyka dziś głównie budownictwo mieszkaniowe;
- regres budownictwa osłabił kondycję polskich firm budowlanych, które nagle zaczęły mieć trudności z uzyskiwaniem odpowiedniej liczby zleceń; w najgorszej sytuacji znalazły się kombinaty budowlane, których głównym źródłem utrzymania była realizacja spółdzielczych osiedli mieszkaniowych (kombinaty okazały się zupełnie nie przystosowane do działania w warunkach wolnej konkurencji);

- zachodnie firmy budowlane, które opanowały rynek stosują często metody trudne do zaakceptowania takie jak: dumping cenowy stosowany głównie w fazie przetargowej; wykorzystywanie polskich firm budowlanych w charakterze podwykonawców; dyktowanie uwłaczających często warunków realizacji kontraktów polskim firmom;
- obserwuje się prawie całkowity brak ochrony interesów polskich wykonawców budowlanych w ustawie o zamówieniach publicznych (niewystarczające są tak zwane „preferencje krajowe” dla polskich wykonawców w świetle asymetrycznego otwierania rynków budowlanych w Polsce i krajach Unii Europejskiej);
- do przetargów budowlanych, w które są zaangażowane środki publiczne z budżetu państwa dopuszczane są firmy zagraniczne, co jest sprzeczne z przepisami i praktyką światową i unijną.

2. Główne wyzwania dla polskiego budownictwa

Dotychczasowe trudności w realizacji prorynkowej transformacji budownictwa powodują, że głównymi wyzwaniami dla polskiego budownictwa stają się:

- zbudowanie od podstaw rynku budowlanego opartego o model przedsiębiorcy-innowatora łączącego własne cele rozwojowe firmy z celami ogólnospołecznymi;
- konsolidacja potencjału wykonawczego budownictwa, w taki sposób aby w ciągu kilku lat, jakie dzielą nas od przyjęcia Polski do Unii Europejskiej, stworzyć potencjał budowlany zdolny do konkurencji z budownictwem zachodnim w każdych warunkach. Droga do tego wiedzie m.in. poprzez tworzenie regionalnych i krajowych zrzeszeń branżowych małych i średnich przedsiębiorstw budowlanych;
- prowadzenie skutecznego lobbingu wśród decydentów gospodarczych różnych szczebli na rzecz traktowania budownictwa jako jednej z głównych sił napędowych polskiej gospodarki. Decydenci muszą być przekonani, że polskie budownictwo jest zbyt cennym narodowym dobrem, aby go roztrwonić, czy też oddać bez skutecznej kontroli w obce ręce;
- rozwój samorządu gospodarczego w budownictwie stanowiącego mocne oparcie dla przedsiębiorstw budowlanych w zakresie: ochrony uczciwej konkurencji, wprowadzania etyki w działalności budowlanej, wpływania na kierunki i jakość kształcenia w budownictwie itp.;
- odbudowa potencjału intelektualnego menedżersko-gospodarczych kadr budownictwa do poziomu istniejącego na budowlanym rynku europejskim;
- przekształcenie społecznej świadomości o wadze prorynkowych przekształceń w budownictwie. Wypełnienie tej luki świadomościowej jest zadaniem nauki i edukacji, jeśli Polska chce być równorzędnym partnerem w integrujących się rynkach budowlanych.

3. Zalecenia integracyjne dla budownictwa

Uzasadnione obawy dotyczące realności przyszłego otwarcia rynku budowlanego Unii Europejskiej dla polskich firm budowlanych powinny zostać uwzględnione przez stronę polską w negocjacjach akcesyjnych z Unią. Ramowy harmonogram tych negocjacji przewiduje rozpatrywanie kwestii szczegółowych, dotyczących poszczególnych sektorów gospodarki, w 1999 r. W związku z tym jest jeszcze czas na podjęcie przez organy decyzyjne i organizacje pozarządowe reprezentujące interesy przedsiębiorców i pracodawców budowlanych odpowiednich działań organizacyjnych

i analitycznych w celu sformułowania stanowiska środowisk budowlanych w sprawie integracji z Unią Europejską.

Najważniejszym i najpilniejszym zadaniem agend rządowych i organizacji pozarządowych budownictwa jest wywalczenie w pełni partnerskich stosunków polskich firm budowlanych w zintegrowanym europejskim rynku budowlanym (swoboda podejmowania działalności budowlanej w krajach UE, uczestnictwo w przetargach budowlanych, dostęp do rynku pracy, swoboda transferu siły roboczej).

Niestety, ani Komitet Integracji Europejskiej ani inne agendy rządowe do spraw budownictwa (Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji oraz Urząd Mieszkalnictwa i Rozwoju Miast) nie mają w swym programie działania negocjowania warunków funkcjonowania polskich firm budowlanych na rynku europejskim (ograniczają się do przyjęcia norm technicznych). Nie zgłaszają takiej potrzeby także struktury unijne, zdając sobie sprawę, że polskie budownictwo nie zagraża interesom ich krajów, w aktualnej sytuacji stosunków międzynarodowych. Z tego właśnie powodu strona polska powinna powołać specjalny podzespół negocjacyjny, do spraw negocjacji stosunków ekonomicznych w dziedzinie budownictwa Polski z Unią Europejską.

Aby Polska nie była osamotniona w tych wysiłkach należy zintensyfikować udział Polski w pracach Europejskiej Federacji Przemysłu Budowlanego (FIEC), w zakresie uznawania kwalifikacji polskich firm budowlanych, wg kryteriów i standardów światowych, umożliwiających ich równorzędne traktowanie na rynku unijnym. Z powyższym wiąże się potrzeba wprowadzenia w Polsce tzw. kategoryzacji firm budowlanych. Traktując rzecz w największym skrócie, klasyfikacja firm polegałaby na ich podziale na kategorie, pod względem rocznych obrotów, możliwości technicznych, organizacyjnych i finansowych oraz ich rejestracji, co w prosty sposób potwierdziłoby ich wiarygodność na światowym rynku budowlanym. Rejestr taki mógłby także stać się istotnym elementem tworzenia związków małych i średnich przedsiębiorstw budowlanych na szczeblu regionalnym oraz krajowym. Związki takie miałyby także łatwiejszy dostęp do środków pomocowych dla MŚP ze strony struktur unijnych.

W celu podniesienia poziomu kwalifikacji polskich menadżerów budowlanych należałoby zorganizować w strukturach organizacji pozarządowych system certyfikacji kwalifikacji zawodowych kadr budowlanych i poddać te kadry certyfikacji zawodowej, jako narzędzia promocji kadr do wymogów struktur unijnych. Kontynuować należy współdziałanie z Urzędem Zamówień Publicznych, szczególnie w zakresie inicjatyw legislacyjnych, prowadzących do normalizacji rynkowych warunków przeprowadzania przetargów budowlanych ze środków publicznych, które winny być dostępne tylko dla firm krajowych, tak jak jest to w krajach unijnych.

Stanowisko Polski w negocjacjach z UE w sprawie budownictwa winno być jak najszerzej konsultowane z partnerami społecznymi. Oznacza to możliwość udziału środowisk budowlanych, izb przemysłowo-handlowych budownictwa, organizacji pracodawców budowlanych w konsultacjach poprzedzających wypracowanie polskiego mandatu negocjacyjnego w budownictwie.

Literatura

1. Z. Bolkowska: *Obroty międzynarodowe wyrobami i usługami w gospodarce polskiej*, Konferencja naukowa pt: Konkurencja zagraniczna i ochrona rynku krajowego, Warszawa 1998.
2. K. Cieszyński: *Polska i Europa. Szanse dla budownictwa*, „Tygodnik Budowlany” nr 15/1998.
3. K. Cieszyński: *Przemiany w polskim budownictwie - wnioski z dziesięciolecia konkursu PZITB „Budowa Roku”*, „Przegląd Budowlany” nr 10/1997.
4. K. Cieszyński: *Tezy naukowej diagnozy sytuacji w budownictwie; Tezy strategii gospodarczej budownictwa; Tezy „Założeń polityki budowlanej państwa”*; (materiały nie publikowane).
5. *Integracja z Unią Europejską - szanse polskiego budownictwa*, Seminarium w Wildzie zorganizowane przez ZPB, „Tygodnik Budowlany”, nr 51-52/1997.
6. H. Floet: *Samorząd budowlany - doświadczenia niemieckie*, „Forum Budowlane” nr 6/1997.
7. H. Floet: *Ochrona rynku budowlanego w Unii Europejskiej i w Polsce*, Konferencja naukowa pt: Konkurencja zagraniczna i ochrona rynku krajowego, Warszawa 1998.
8. M. Łabędzka: *Dostosowanie polskiego systemu prawnego w budownictwie do wymagań Unii Europejskiej*, Konferencja naukowa pt: Konkurencja zagraniczna i ochrona rynku krajowego, Warszawa 1998.
9. J. Muszyński: *Prawne wymogi Unii Europejskiej w dziedzinie budownictwa*, Konferencja naukowa pt: Konkurencja zagraniczna i ochrona rynku krajowego, Warszawa 1998.
10. W. Zaraska: *Polskie budownictwo w warunkach narastającej międzynarodowej konkurencji na rynku budowlanym*, Konferencja naukowa pt: Konkurencja zagraniczna i ochrona rynku krajowego, Warszawa 1998.