

## **Eksport usług budowlanych z Polski do Niemiec**

**Kwiecień 1999**

**Eugeniusz Zawadzki**

# **Raport**

**Nr 154**

Przedmiotem opracowania są rozmiary i opłacalność eksportu usług budowlanych z Polski do Niemiec. Na tym tle rozpatrywane są problemy polskich firm budowlanych w Niemczech (kolizje w zakresie prawa pracy, wady w sposobie ubezpieczeń socjalnych pracowników, realizacja ustaleń niemiecko-polskich grup roboczych), których rozwiązanie leży w gestii Polski. Rozpatrywane są także te problemy polskich firm budowlanych (ograniczenia i restrykcje spotykające polskie firmy), których rozwiązanie leży w gestii Niemiec.

## Uwagi wprowadzające

Eksport usług budowlanych do Niemiec (produkcja budowlano-montażowa realizowana w tym kraju przez Polskę) stanowi od ponad 30 lat jedną z polskich specjalności eksportowych. Wynikało to z dużego zapotrzebowania na te usługi w Niemczech, przy istniejącym znacznym i niewykorzystanym potencjale tej branży w kraju, zwłaszcza przy spadku eksportu do krajów b. ZSRR i do krajów Bliskiego Wschodu.

Eksport ten związany jest z delegowaniem do pracy fachowców i pracowników nadzoru. W rezultacie - na tę działalność gospodarczą w sposób szczególny oddziałuje prawo socjalne i prawo pracy, i to zarówno kraju wysyłającego, jak i kraju, który jest odbiorcą tego eksportu.

Polskie firmy mogą eksportować usługi budowlane prawie wyłącznie poprzez zawierane z niemieckimi firmami budowlanymi kontrakty o dzieło. Umową międzyrządową regulującą ten eksport jest niepublikowana umowa zawarta 23 sierpnia 1979 r. pod nazwą: „Porozumienie między Rządem Polskiej Rzeczypospolitej Ludowej a Rządem Republiki Federalnej Niemiec o ułatwieniach i uproszczeniach przy podejmowaniu prac przez polskich pracowników w ramach kooperacji gospodarczej”.<sup>1</sup> Umowa z 1979 r. nie przewidywała żadnych limitów zatrudnienia w ramach kontraktów o dzieło, zaś w art. 2 ust. 1 pkt. d dopuszczała zatrudnienie wolne od zezwoleń na pracę w okresie 12-miesięcznym (aż „do zakończenia prac”) w przypadku „dostawy i montażu obiektów eksportowych”. Zmiany jakie nastąpiły po 1979 r., sprowadzają się do coraz wyraźniejszego trendu podporządkowywania dwustronnej kooperacji w budownictwie - sytuacji na rynku pracy. Objawia się to ustalaniem - najpierw jednostronnie - maksymalnego limitu zatrudnienia, następnie limitu średniorocznego - ustalanego dwustronnie, z uwzględnieniem wpływu bezrobocia w Niemczech.

Obecnie podstawą prawną eksportu usług budowlanych jest umowa międzyrządowa „O delegowaniu pracowników polskich przedsiębiorstw do realizacji umów o dzieło” zawarta 31 stycznia 1990 r. (Dz. U. Nr 98 z 16 września 1994 r., poz. 474, 475 i 476 - zwana dalej umową międzyrządową). **Umowa ta w porównaniu do „Porozumienia . . .” traktuje eksport usług budowlanych nie jako kooperację gospodarczą (tak jak to miało miejsce w Porozumieniu), lecz jako formę pomocy Polsce.** Eksport ten jest kontrolowany poprzez takie instrumenty jak: limitowanie zatrudnienia, wydawanie zezwoleń na pracę, kontyngentowanie kontraktów budowlanych oraz stosowanie szeregu innych ograniczeń, nieraz bardzo uciążliwych dla strony polskiej.

Ocenę rozmiarów i efektywności eksportu usług budowlanych utrudniają różne metodyki zbierania danych statystycznych. Statystyki obecnie stosowane (GUS, NBP, VdPD<sup>2</sup>), liczone w cenach bieżących, nie podają jednoznacznej wartości eksportu usług budowlanych, co może wynikać m.in. z tego, że:

- eksport usług budowlanych związany jest często z dostawą materiałów lub obiektów, tak więc statystycznie może być on ujmowany w pozycjach towarowych,
- najwięksi polscy eksporterzy usług budowlanych dokonują tego eksportu poprzez zarejestrowane w Niemczech oddziały spółek, które jako wyodrębnione zakłady stanowią część bilansu przedsiębiorstwa polskiego tylko poprzez swój wynik finansowy,
- firmy niechętnie wykazują się „eksportem robocizny”.

<sup>1</sup> J. Korman: *Prawne uwarunkowania działalności podmiotów gospodarczych branży budowlanej w RFN*, Kolonia, 1998 r.; materiał nadesłany na II Polsko-Niemieckie Forum Budownictwa, Zielona Góra, 23.09.1998 r.

<sup>2</sup> Stowarzyszenie Polskich Przedsiębiorstw Usługowych w Niemczech (VdPD).

Z powyższych powodów w kraju dysponuje się jedynie szacunkami rozmiarów eksportu usług budowlanych.

Celem opracowania jest określenie wielkości eksportu oraz obrotów usługami budowlanymi (porównanie wielkości eksportu i importu) a także analiza podstawowych problemów związanych z eksportem usług budowlanych z Polski do Niemiec. W rozdziale pierwszym podano rozmiary eksportu usług budowlanych z Polski do Niemiec oraz z Niemiec do Polski, co umożliwiło sporządzenie bilansu obrotu tymi usługami. W kolejnym rozdziale omówiono problemy polskich firm budowlanych na rynku niemieckim, których rozwiązanie leży w gestii Polski. Natomiast w rozdziale trzecim omówiono problemy polskich firm, których rozwiązanie leży w gestii Niemiec. Opracowanie kończą wnioski z przeprowadzonych analiz.

## 1. Obrót usługami budowlanymi między Polską i Niemcami

### 1.1 Charakterystyka niemieckiego i polskiego rynku budowlanego

Gospodarka niemiecka wykazuje od 1995 r. oznaki dekonjunktury, objawiające się m.in. spadkiem produkcji, olbrzymim wzrostem bezrobocia, spadkiem kursu DM, ograniczeniem świadczeń socjalnych i upadkiem licznych firm. W 1998 r. odnotowano rekordowo wysokie bezrobocie na poziomie 4,8 mln osób, co oznacza wzrost w stosunku do grudnia 1996 r. o 510 tys. osób. O ile pod koniec grudnia 1995 r. średni poziom bezrobocia wynosił w Niemczech 9,9%, na koniec 1996 r. - 10,8%, to w 1997 r. wynosił już - 12,2%. W ciągu 1997 r. odnotowano aż 28 tysięcy upadków małych i średnich przedsiębiorstw.<sup>3</sup>

Niemcy mają potężny rynek budowlany, największy wśród krajów Unii Europejskiej. Zatrudnienie w budownictwie w 1995 r. wynosiło 3,4 mln osób, co stanowiło 43% ogółu zatrudnionych na unijnym rynku budowlanym. Wartość produkcji budowlano-montażowej w 1997 r. wyniosła 182 mld USD (637 mld zł)<sup>4</sup>, co stanowi 24% ogólnej wartości produkcji budowlanej w Unii. Do słabości niemieckiego rynku budowlanego należy zaliczyć relatywnie niską wydajność pracy oraz wysokie płace. Wydajność pracy w budownictwie niemieckim (liczona na 1 zatrudnionego) wyniosła w 1997 r. - 53.500 USD (187.250 zł) i była ona o 43% niższa od wydajności pracy w krajach Unii Europejskiej. Przeciętne wynagrodzenie nominalne w budownictwie niemieckim wyniosło w 1995 r. - 3.050 USD (10.675 zł) i było wyższe od wynagrodzenia w budownictwie francuskim o 75%, od wynagrodzenia w budownictwie belgijskim o 32% i budownictwie angielskim o 20%.

Kryzys gospodarczy odnotowywany od 1995 r. dotknął także budownictwo niemieckie. Mówi się tu wręcz o katastrofie. Liczba bezrobotnych w 1997 r. osiągnęła tu poziom 409 tys. osób (jedna trzecia przyrostu ogólnego bezrobocia miała miejsce właśnie w budownictwie), co przypisywane jest m.in. skutkom zniesienia wypłat w przypadku złej pogody, a ponadto spadkowi inwestycji o 1,4% w starych landach i o 4-5% w nowych landach. Związek Budownictwa Niemieckiego przewiduje w 1999 r. dalszy spadek zatrudnienia w budownictwie o 312 tys. osób.<sup>5</sup>

O ile w budownictwie niemieckim w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych wystąpił boom budowlany, związany ze zmianami struktury gospodarczej kraju po okresie zjednoczeniowym, o tyle w polskim budownictwie nastąpiło załamanie rozwoju budownictwa w wyniku

<sup>3</sup> *Sytuacja gospodarcza krajów Europy Środkowej i Wschodniej w 1997 r. wraz z elementami prognozy na 1998 r.*, RCSS, Warszawa 1998 r.

<sup>4</sup> Kurs walutowy w 1997 r. wynosił: 1 USD = 3,5180 zł; w 1996 r. - 2,8755 zł; w 1995 r. - 2,4680 zł.

<sup>5</sup> Polsko-Niemieckie Forum Budownictwa, materiały z seminarium, op. cit.

zmian systemowych i restrukturyzacji w budownictwie. Wymowną tego ilustracją jest spadek poziomu zatrudnienia w polskim budownictwie. W 1989 r. pracowało w budownictwie 1.318 tys. osób, natomiast w 1995 r. poziom zatrudnienia wyniósł około 800 tys. osób (spadek o 65%). Zmianie uległa także struktura zatrudnienia. O ile w budowlanym sektorze publicznym w 1989 r. pracowało 914 tys. osób, to w 1995 r. zatrudnienie spadło ponad 6-krotnie, do 145 tys. osób. Z kolei w budowlanym sektorze prywatnym nastąpił wzrost zatrudnienia (o 62%) z 404 tys. osób w 1989 r. do 655 tys. osób w 1995 r. W 1997 r. przeciętne zatrudnienie w budownictwie kształtowało się na poziomie 856 tys. osób.

Nastąpiły także zmiany w liczbie i strukturze podmiotów prowadzących działalność budowlaną. W 1992 r. działało w budownictwie 192 tys. podmiotów, zaś w 1995 r. liczba ich spadła do 125 tys. (spadek o 54%). Według struktury własnościowej podmiotów nastąpił w tym okresie ich równomierny spadek zarówno w sektorze publicznym o 54% (z 1.697 w 1992 r. do 1.100 w 1995 r.), jak i sektorze prywatnym też o 54% (z 190 tys. w 1992 r. do 124 tys. w 1995 r.). W 1997 r. według danych IGM w budownictwie działało 119.370 przedsiębiorstw, z tego w sektorze publicznym - 750 podmiotów, a w sektorze prywatnym - 118.620 podmiotów. Ogólnie można więc powiedzieć, że w budownictwie w latach dziewięćdziesiątych następuje stały spadek liczby podmiotów prowadzących działalność budowlaną przy jednoczesnym stałym wzroście liczby podmiotów działających w sektorze prywatnym, kosztem zmniejszania się liczby podmiotów działających w sektorze publicznym.

W zakresie dynamiki wartości produkcji budowlanej Polska relatywnie najszybciej ze wszystkich krajów z Europy Środkowej przechodzących transformację gospodarczą, bo już w 1992 r., osiągnęła wartość produkcji budowlanej z 1989 r., a w 1997 r. przekroczyła ją o 50%.

Porównując sytuację na rynku budowlanym Polski i Niemiec w latach dziewięćdziesiątych można powiedzieć, że przebieg tych procesów był asynchroniczny. O ile w pierwszej połowie lat dziewięćdziesiątych w Niemczech występował boom budowlany, o tyle w Polsce budownictwo przechodziło kryzys. Przy końcu 1994 r. i na początku 1995 r. w Niemczech pojawiły się już oznaki kryzysu budowlanego, który trwał aż do końca 1998 r. Ożywienie budowlane spodziewane jest dopiero w 1999 r. W przypadku Polski nastąpiło wyraźne przyspieszenie dynamiki produkcji budowlanej w 1995 r. (wzrost o 25% w porównaniu do 1989 r.). W latach 1996 i 1997 wysoka dynamika produkcji budowlanej była w dalszym ciągu utrzymywana. Spadek dynamiki nastąpił w 1998 r. i może być kontynuowany w 1999 r.

Przebieg procesów budowlanych w Polsce i w Niemczech w latach dziewięćdziesiątych oddziałuje negatywnie na eksport usług budowlanych z Polski do Niemiec. Daje się przy tym zauważyć systematyczne zamykanie niemieckiego rynku budowlanego przed eksportem usług budowlanych z Polski poprzez stosowanie zróżnicowanych instrumentów prawno-administracyjnych o charakterze protekcyjnym.

## **1.2 Miejsce Niemiec w eksporcie usług budowlanych z Polski**

Według danych GUS wartość eksportu usług budowlanych w 1997 r. wyniosła 2,7 mld zł. Była ona niższa od wartości eksportu usług budowlanych z 1996 r. (wynoszącego 3,1 mld zł) o 15%. Z kolei w 1995 r. wartość usług budowlanych realizowanych poza granicami kraju wyniosła 2,9 mld zł, a w 1993 r. - 1,1 mld zł. Oznacza to, że wartość eksportu usług budowlanych w 1997 r. w stosunku do 1993 r. była prawie 3-krotnie większa.

Udział poszczególnych rynków w ogólnej wartości eksportu usług budowlanych z Polski jest następujący. Największa jest wartość eksportu budownictwa na rynek Unii Europejskiej. W

1997 r. wyniosła ona 1,67 mld zł, co stanowiło 62% ogólnej wartości usług budowlanych realizowanych poza granicami kraju (w 1995 r. udział rynku Unii Europejskiej w eksporcie usług budowlanych z Polski był jeszcze większy i wynosił 71%). W 1997 r. eksport usług budowlanych na rynek Europy Środkowej wyniósł 279 mln zł, co stanowi 10,4% eksportu ogółem (w 1995 r. - 6%). W obszarze Europy Środkowej największym importerem usług budowlanych z Polski są Czechy. W 1997 r. wartość eksportu usług budowlanych na ten rynek wyniosła 233 mln zł, tj. 83% eksportu usług budowlanych do całego regionu.

Usługi budowlane na rynku Europy Wschodniej w 1997 r. wyniosły 652 mln zł, co stanowi 24% eksportu budownictwa z Polski. Łączna wartość produkcji budowlano-montażowej realizowanej przez Polskę w 1997 r. w Europie Środkowo-Wschodniej wyniosła 931 mln zł i stanowiła prawie 35% eksportu usług budowlanych. Tak więc udział pozostałych rynków (Bliski Wschód, Azja) w eksporcie usług budowlanych wynosił w 1997 r. - 3,6%.

Na tym tle wartość eksportu usług budowlanych z Polski do Niemiec ma w całym okresie lat dziewięćdziesiątych wiodące znaczenie, zarówno pod względem wielkości, jak i udziału. W 1997 r. udział ten jest kształtował się wg danych GUS na poziomie 61%, w 1996 r. wyniósł 67%, w 1995 r. - 70%, w 1994 r. - 46% i w 1993 r. - 50% ogólnej wartości eksportu usług budowlanych z Polski.

### **1.3 Rozmiary eksportu usług budowlanych z Polski do Niemiec**

W statystyce polskiej eksport usług budowlanych jest rejestrowany przez GUS oraz przez NBP. GUS zbiera informacje od przedsiębiorstw budowlano-montażowych realizujących swoją produkcję poza granicami kraju. Z kolei NBP zbiera informacje z banków krajowych i zagranicznych, w których polskie firmy budowlane prowadzą rozliczenia dewizowe (obroty i salda na rachunkach bankowych). Od 1996 r. w związku z wejściem w życie zmodyfikowanych przepisów dewizowych (Dz. U. Nr 136, poz. 703 z późn.zm.), NBP jest zobligowany do zbierania informacji tylko od tych wykonawców usług budowlanych, którzy prowadzą rozliczenia w polskich bankach. Tymczasem w poszczególnych latach liczba rachunków bankowych posiadanych przez polskie podmioty za granicą jest malejąca. Zdaniem NBP, wpłynęła na to zmiana przepisów dewizowych, na mocy której oddziały i przedstawicielstwa polskich firm za granicą uzyskały status nierezydenta. W związku z tym oddziały przedsiębiorstw, świadczące usługi za granicą, zaprzestały przysyłania sprawozdań z obrotów i sald na rachunkach w zagranicznych bankach, wykorzystując do regulowania swoich zobowiązań rachunki walutowe w bankach krajowych.

Obok GUS i NBP także VdPD prowadzi własne statystyki eksportu usług budowlanych z Polski do Niemiec w celu posiadania odpowiednich informacji do rozmów z władzami niemieckimi. Dane, stanowiące podstawę określania rozmiarów eksportu usług budowlanych do Niemiec, oparte są na średniorocznym zatrudnieniu polskich fachowców w ramach kontraktów o dzieło.

#### **1.3.1 Eksport usług budowlanych wg statystyk GUS**

Według danych GUS produkcja budowlano-montażowa realizowana przez przedsiębiorstwa na terenie Niemiec w 1995 r. wyniosła 2.047 mln zł i była wyższa niż w 1994 r. (631,1 mln zł) ponad 3-krotnie. W stosunku do 1993 r. (560,3 mln zł) wyniki uzyskane w 1995 r. były wyższe prawie 4-krotnie. Produkcja budowlano-montażowa realizowana na terenie Niemiec stanowiła w 1995 r. - 70% eksportu usług budowlanych z terenu Polski. W 1994 r. udział ten wynosił - 46%, a w 1993 r. - 50%.

Lata 1996 - 1997 były okresem regresu w wartości produkcji budowlano-montażowej realizowanej w Niemczech przez firmy z Polski. W 1996 r. wartość produkcji budowlano-montażowej utrzymała się, co prawda jeszcze na poziomie z 1995 r. (2.099 mln zł), jednakże w 1997 r. spadła już do poziomu 1.631 mln zł (o 20% niżej poziomu z 1995 r.). Eksport usług budowlanych do Niemiec stanowił w 1996 r. - 66,6% eksportu usług budowlanych z terenu Polski, zaś w 1997 r. - 61%.

Wartość realizowanej produkcji budowlano-montażowej pozostaje w funkcyjnej zależności od poziomu zatrudnienia. Przeciętne zatrudnienie przy realizacji produkcji budowlano-montażowej na terenie Niemiec w 1995 r. wyniosło 16.861 tys. osób, co stanowiło 58% ogółu Polaków zatrudnionych przy pracach budowlano-montażowych za granicą. W 1994 r. przeciętne zatrudnienie w Niemczech wyniosło 8.960 osób, natomiast w 1993 r. - 10.899 osób, co stanowiło po 42% ogółu zatrudnionych w obu analizowanych okresach. Poziom zatrudnienia w 1995 r. w stosunku do 1994 r. był wyższy ponad 3-krotnie, natomiast w stosunku do 1993 r. - 2,6-krotnie.

W 1996 r. poziom zatrudnienia przy pracach budowlano-montażowych w Niemczech wynosił 18.416 osób i wzrósł w stosunku do 1995 r. o 9,5%. Z kolei w 1997 r. zatrudnionych było 17.566 osób, tj. o 4,6% mniej niż w 1996 r. W stosunku do ogółu zatrudnionych przy eksporcie usług budowlanych, zatrudnienie na niemieckich budowach stanowiło 67% w 1996 r. oraz 59% w 1997 r.

### **1.3.2 Eksport usług budowlanych wg statystyk NBP**

Wartość obrotu usługami budowlanymi jest przez NBP liczona w bilansie płatniczym na bazie transakcji i obejmuje wartość usług budowlanych świadczonych za granicą przez polskie przedsiębiorstwa oraz wykonywanych w kraju przez przedsiębiorstwa zagraniczne<sup>6</sup>. Informacje o usługach budowlanych świadczonych za granicą pochodzą głównie ze sprawozdań polskich przedsiębiorstw budowlanych, dotyczących obrotów i sald na rachunkach w bankach za granicą. Po stronie przychodów ujmowane są wpłaty kontrahentów zagranicznych za wykonane usługi, a po stronie rozchodów, koszty z tytułu tych usług, ponoszone za granicą (z wyjątkiem płac i podatków).

W 1997 r. przychody z tytułu usług budowlanych świadczonych za granicą osiągnęły kwotę 671 mln USD (2.348 mln zł). W porównaniu z 1996 r. wartość tych usług uległa znacznemu obniżeniu. W 1996 r. przychody z tytułu usług budowlanych świadczonych za granicą osiągnęły kwotę 1.490 mln USD (4.321 mln zł), zaś w 1995 r. - 2.178 mln USD (5.880 mln zł). Oznacza to, że w porównaniu do 1995 r. wartość usług budowlanych świadczonych za granicą w 1997 r. zmalała 2,5-krotnie, natomiast w stosunku do 1996 r. prawie 2-krotnie.

Jedną z przyczyn tego zjawiska było to, że zmniejszeniu uległa, w porównaniu z latami ubiegłymi, liczba rachunków bankowych, posiadanych przez polskie podmioty w bankach za granicą. Wpłynęła na to, przede wszystkim, zmiana przepisów dewizowych (art. 5 ustawy z 18 grudnia 1998 r., Dz. U. Nr 160, poz. 1063), na mocy których oddziały i przedstawicielstwa za granicą osób krajowych uzyskały status nierezydenta. W związku z powyższym oddziały i przedstawicielstwa świadczące usługi za granicą, zaprzestały przesyłania sprawozdań z obrotów i sald na rachunkach w bankach za granicą. Oddziały te traktowane są jako zagraniczne

<sup>6</sup> Bilans płatniczy na bazie transakcji oraz bilans aktywów i pasywów zagranicznych Rzeczypospolitej Polskiej za 1997 r., NBP, Warszawa 1998.

przedsiębiorstwa bezpośredniego inwestowania. Jednostki macierzyste tych oddziałów przekazują sprawozdania dotyczące polskich inwestycji bezpośrednich za granicą.

Spadek obrotów z tytułu usług budowlanych spowodowany był również trudnościami polskich firm budowlanych w uzyskaniu zezwolenia na pracę. Ponadto przedsiębiorstwa rzadziej, niż w latach poprzednich, korzystały z możliwości otwierania rachunków bankowych za granicą, wykorzystując do regulowania swoich zobowiązań rachunki walutowe w bankach krajowych.

NBP nie ujawnia bezpośrednio wartości eksportu (ani importu) usług budowlanych wg kraju przeznaczenia (pochodzenia). Dlatego też wartość eksportu usług budowlanych z Polski do Niemiec można określić tylko pośrednio, przyjmując za GUS udziały polskiego eksportu na rynek niemiecki w ogólnej wartości eksportu podawanej przez NBP w danym roku.

Na tej podstawie szacuje się, że wartość usług budowlanych wykonywanych przez Polskę w Niemczech w 1995 r. wyniosła 1.503 mln USD (4.057 mln zł), w 1996 r. - 998 mln USD (2.895 mln zł), w 1997 r. - 409 mln USD (1.432 mln zł). Z powyższych wyliczeń wynika, że wartość usług budowlanych świadczonych przez Polskę na terenie Niemiec stanowiła: 69% ogólnej wartości usług budowlanych w 1995 r., 67% w 1996 r. i 61% w 1997 r.

### **1.3.3 Szacunek wartości eksportu usług budowlanych w oparciu o rozmiary delegowanych do Niemiec pracowników, sporządzany przez VdPD**

Dane stanowiące podstawę do określenia szacunku rozmiarów polskiego eksportu usług budowlanych do Niemiec przez VdPD, oparte są na średniorocznym zatrudnieniu polskich fachowców w ramach kontraktów o dzieło. W 1990 r. pracowało we wszystkich branżach budowlanych b. NRD - 35 tys. osób, zaś w RFN 11 tys. osób, co daje łącznie 46 tys. zatrudnionych. Po 1990 r. liczba ta znacznie spadła, co obrazuje tablica 1. Z danych zawartych w powyższej tablicy wynika, że udział budownictwa w eksporcie usług do Niemiec szacowany jest na około 70-75% (wliczając w ten rachunek tzw. czyste usługi budowlane, roboty izolacyjne, restauracje zabytków, roboty zbrojarskie i fasadowe, pomocnicze czynności budowlane jak malowanie i tapetowanie oraz roboty instalacyjne).

**Tablica 1.** Łączne zatrudnienie polskich fachowców w Niemczech w latach 1991 - 1998 (liczba zatrudnionych)

Wyszczególnienie	We wszystkich branżach	W budownictwie	Udział budownictwa (%)
1991 r.	28.858	20.102	70,0
1992 r.	51.175	39.577	77,3
1993 r.	19.771	13.871	70,2
1994 r.	13.774	9.631	69,9
1995 r.	24.498	18.372	75,0
1996 r.	22.691	16.953	74,7
1997 r.	21.184	16.650	78,6
1998 r.	17.700	13.275	75,0

Źródło: dane Stowarzyszenia Polskich Przedsiębiorstw Usługowych w RFN.

Przyjmując średnią miesięczną wartość świadczonych usług budowlanych przypadających na jednego zatrudnionego w ramach kontraktu o dzieło w Niemczech, na poziomie 6 tys. DM brutto, otrzymuje się globalną wartość świadczonych usług budowlanych (tablica 2). Badając rozmiary eksportu usług budowlanych do Niemiec w cenach brutto, należy mieć na uwadze fakt, że w wartości sprzedaży tych usług dużą część (około 40%) stanowią koszty bezpośrednie, w tym: płace pracowników, opłaty i podatki uiszczane w Niemczech, zgodnie z umową o zapobieganiu podwójnego opodatkowania. Pozostałe koszty obejmują koszty przygotowania eksportu, szkolenia, odzież ochronną, ubezpieczenie ZUS oraz transfer zysku.

**Tablica 2.** Wartość eksportu usług budowlanych z Polski do Niemiec w latach 1995 - 1998 (w mld DM)

Wyszczególnienie	Eksport ogółem do Niemiec	Eksport usług budowlanych do Niemiec	Udział eksportu usług budowlanych w eksporcie ogółem (%)
1995 r.	12,4	1,35	10,9
1996 r.	12,5	1,22	9,8
1997 r.	14,3	1,20	8,4
1998 r.	15,2	0,95	6,3

Źródło: obliczenia własne na podstawie danych GUS i SPPU w RFN.

Z danych zawartych w tablicy 2 wynika, że wartość eksportu usług budowlanych do Niemiec w latach 1995 - 1998 systematycznie maleje (z 1,35 mld DM w 1995 r. do 0,95 mld DM w 1998 r.). Maleje także i udział eksportu usług budowlanych w eksporcie ogółem do Niemiec (z 10,9% w 1995 r. do 6,3% w 1998 r.). Najwyższą wartość eksportu usług budowlanych firmy polskie osiągnęły w 1992 r. (2,26 mld DM), co związane było z przekroczeniem o 75% limitu zatrudnienia (patrz tablica 3).

**Tablica 3.** Kontyngent pracowników i wykorzystanie limitu w eksporcie budownictwa do Niemiec w latach 1991 - 1997

Wyszczególnienie	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<b>Budownictwo</b>	23.000	21.504	15.231	10.556	12.555	12.092	10.083
- kontyngent							
- wykorzystanie	18.656	37.728	13.371	8.714	12.553	9.880	8.800
<b>Izolacje</b>	1.000	840	436	705	845	800	653
- kontyngent							
- wykorzystanie	1.264	1.468	296	194	977	1.535	1.327
<b>Restauracja zabytków</b>	500	500	500	500	500	500	460
- kontyngent							
- wykorzystanie	182	381	204	363	792	538	524
<b>Pozostałe branże</b>	10.670	10.466	9.691	9.058	8.745	8.746	7.561
- kontyngent							
- wykorzystanie	8.756	11.598	5.900	4.503	10.176	10.738	10.533



<b>Ogółem</b>	35.170	33.310	25.858	20.819	22.645	22.078	18.412
- kontyngent							
- wykorzystanie	28.858	51.175	19.771	13.774	24.498	22.691	21.184

Źródło: opracowano na podstawie danych SPPU w RFN.

Zmiany wysokości kontyngentu wynikały z przyjętej zasady, że przekroczenie limitu z roku poprzedniego rzutuje na obniżenie kontyngentu na rok następny. Ponadto przyjęto uregulowanie, że wzrost bezrobocia w budownictwie o 1% obniża kontyngent o 5%. Dodatkowo od 1994 r. zniesiono dodatkowy kontyngent w budownictwie, wynoszący 8 tys. pracowników, z uwagi na pogarszającą się sytuację na rynku pracy w Niemczech. Te wszystkie czynniki spowodowały, że kontyngent w 1997 r. był o 53% niższy od kontyngentu w 1991 r. W efekcie malała wartość eksportu usług budowlanych oraz udział eksportu tych usług w eksporcie ogółem.

Mimo kontyngentowania pracowników wysyłanych do Niemiec stopień wykorzystania limitów jest bardzo nierównomierny, co obrazuje poniższe zestawienie (tablica 4)

**Tablica 4.** Stopień wykorzystania limitów zatrudnienia pracowników z Polski w Niemczech w latach 1991 - 1997 (w %)

Wyszczególnienie	Ogółem	Budownictwo
1991	82,1	81,1
1992	153,6	175,4
1993	76,5	87,8
1994	66,2	82,6
1995	108,2	100,0
1996	102,8	81,7
1997	115,1	87,3

Źródło: opracowano na podstawie danych SPPU w RFN.

Wykorzystanie limitu pracowników w eksporcie usług z Polski do Niemiec wyniosło w latach 1991-1997 - 102,1%, w tym limitu w eksporcie usług budowlanych wyniosło w tym samym okresie - 104,5%. **Wadliwa polityka przekroczenia kontyngentów w 1992 r. aż o 75% spowodowała spadek wykorzystania limitów w latach następnych oraz fatalne skutki dla ciągłości kontraktacji i utraty dobrej marki polskich przedsiębiorstw budowlanych na rynku niemieckim. Wpływało to także pośrednio na rozmiary eksportu usług budowlanych z Polski do Niemiec.**

#### **1.3.4 Porównanie statystyk GUS, NBP oraz VdPD**

Przeprowadzona analiza wartości eksportu usług budowlanych z Polski do Niemiec w latach 1993-1997, liczona różnymi metodami, umożliwia ich porównanie i skomentowanie:

1993 r. - NBP - 675 mln zł;	GUS - 560 mln zł;	VdPD - 832 mln zł,
1994 r. - NBP - 644 mln zł;	GUS - 631 mln zł;	VdPD - 578 mln zł,
1995 r. - NBP - 4.057 mln zł;	GUS - 2.047 mln zł;	VdPD - 2.281 mln zł,
1996 r. - NBP - 998 mln zł;	GUS - 2.099 mln zł;	VdPD - 2.184 mln zł,
1997 r. - NBP - 409 mln zł;	GUS - 1.631 mln zł;	VdPD - 1.795 mln zł.

Statystyki VdPD mają jedynie wartość orientacyjną, ponieważ powstają z przemnożenia statystycznie wyprowadzonej średniej wartości usług budowlanych przypadających na jednego pracownika w ramach kontraktu o dzieło (6000 DM) przez faktycznie zatrudnioną liczbę fachowców za granicą. Informacje te mają duże znaczenie jedynie w przypadku braku innych statystyk. Na ogół statystyki te są zbliżone do informacji GUS (za wyjątkiem 1993 r.), jeśli są one dostępne.

Do końca 1995 r. dużą wartość informacyjną (większą niż informacje GUS) posiadały statystyki NBP, ponieważ rejestrowały one obroty i salda polskich przedsiębiorstw świadczących usługi budowlane na rachunkach bankowych za granicą. Po 1995 r. kiedy weszły nowe przepisy dewizowe, na mocy których przedstawicielstwa i oddziały firm krajowych uzyskały status nierezydenta, niektóre firmy zaprzestały przysyłania sprawozdań z obrotów i sald na rachunkach bankowych za granicą, co spowodowało, że NBP dysponuje niepełnymi statystykami (różnica pomiędzy danymi dotyczącymi eksportu usług budowlanych z Polski do Niemiec wg NBP i GUS w 1996 r. jest dwukrotna, zaś w 1997 r. jest już czterokrotna). Tak więc o ile do 1995 r. bardziej przekonujące były statystyki NBP, o tyle po 1995 r. bardziej wiarygodne stały się statystyki GUS.

## **1.4 Bilans obrotu usługami budowlanymi między Polską i Niemcami**

### **1.4.1 Saldo obrotów usługami budowlanymi w latach osiemdziesiątych**

#### **A. Była NRD**

W poprzednim systemie gospodarczym, jaki występował w Polsce i innych krajach RWPG przed 1989 r., stosowany system rozliczeń wzajemnych (clearing dwustronny) powodował, że wymiana handlowa Polski z dawną NRD była w zasadzie zbilansowana. Oznaczało to, że stosunkowo nieznaczne i tylko okresowo występujące deficyty Polski w obrotach z dawną NRD wyrównywano po prostu płatnościami z innych tytułów lub też regulowano je w okresach późniejszych.

Struktura bilansu handlowego z dawną NRD była w latach osiemdziesiątych podobna do odpowiedniej struktury w okresach wcześniejszych. **Polska miała w latach osiemdziesiątych z reguły deficyt w obrotach wyrobami przemysłowymi (zazwyczaj z wyjątkiem przemysłu lekkiego i spożywczego) oraz wyraźną nadwyżkę w obrotach paliwami i energią, a także - co należy podkreślić - obiektami i usługami budowlanymi. W tym ostatnim przypadku Polska była właściwie typowym eksporterem netto.**

Na przełomie lat osiemdziesiątych i dziewięćdziesiątych sytuacja się jednak nieco zmieniła, głównie w tym sensie, że w 1989 r. nadwyżki Polski w obrotach paliwami i energią, a także wyrobami rolniczymi, zmieniły się w deficyt. Ale jednocześnie ujawniły się nadwyżki Polski w obrotach wyrobami przemysłu elektromaszynowego. Właśnie te nadwyżki, wspomagane wyraźnie w dalszym ciągu nadwyżkami w obrotach eksportem budownictwa, pozwoliły osiągnąć w 1989 r. dodatnie saldo obrotów handlowych z byłą NRD w wysokości 152.636 mln zł. Udział eksportu budownictwa w powyższym saldzie (135.108 mln zł) wynosił 89%, co świadczyło o jego znaczeniu. Saldo obrotów pomiędzy Polską i byłą NRD było w zakresie eksportu budownictwa dodatnie w całym okresie lat osiemdziesiątych i wynosiło (ceny bieżące): w 1981 r. - plus 4.819 mln zł; w 1985 r. - plus 12.035 mln zł; w 1988 r. - plus 42.3 mln zł i w 1989 r. - plus 135 mln zł.<sup>7</sup>

<sup>7</sup> Problem ten badał J. Misala: *Polsko-niemieckie powiązania gospodarcze w XX wieku*, Fundacja im. Friedricha Eberta w Polsce, Warszawa 1992 r.

## **B. RFN**

Cechą charakterystyczną polsko-zachodnioniemieckich obrotów handlowych w latach osiemdziesiątych (oraz wcześniejszych) było niekorzystne dla Polski kształtowanie się salda w wymianie wyrobami przemysłu elektromaszynowego, chemicznego i wyrobami tzw. pozostałych gałęzi przemysłu. W tym okresie Polska osiągała jednocześnie duże nadwyżki w obrotach z RFN w przypadku paliw, produktów rolnictwa, w zakresie wyrobów takich gałęzi, jak: przemysł drzewno-papierniczy, lekki, spożywczy i mineralny oraz - co należy podkreślić - eksport budownictwa. Tak rozumiana przewaga komparatywna Polski zwiększyła się przy tym w drugiej połowie lat osiemdziesiątych, co potwierdzają także statystyki salda obrotów handlowych w interesującym nas eksporcie budownictwa. W 1981 r. saldo dodatnie było na poziomie 7. 628 mln zł, w 1985 r. saldo dodatnie wyniosło 6.890 mln zł, w 1988 r. - 9.528 mln zł, zaś w 1989 r. dodatnie saldo wzrosło do 133.9 mln zł.

Na podstawie powyższej analizy można powiedzieć, że w latach osiemdziesiątych struktura bilansu handlowego Polski w obrotach z dwoma państwami niemieckimi wykazywała pewne cechy wspólne, ale też i pewne rozbieżne. Wyrażna rozbieżność występowała w obrotach wyrobami przemysłu metalurgicznego, mineralnego i drzewno-papierniczego. W handlu z byłą NRD Polska odnotowywała z reguły deficyty, natomiast w handlu z Niemcami Zachodnimi duże i okresowo rosnące nadwyżki. Do cech wspólnych należało utrzymywanie nadwyżki i przewagi komparatywnej Polski w obrotach paliwami i energią, wyrobami przemysłu lekkiego oraz - co trzeba podkreślić, w eksporcie budownictwa.

### **1.4.2 Saldo obrotów usługami budowlanymi w latach dziewięćdziesiątych**

W 1989 r. zarówno w Polsce jak i na terenie byłej NRD nastąpiła zmiana systemu ekonomicznego oraz radykalna zmiana przepływu usług budowlanych.

W latach dziewięćdziesiątych poziom salda w handlu usługami budowlanymi pomiędzy Polską i Niemcami został odwrócony w stosunku do lat osiemdziesiątych. Łącznie Polska stała się w tym okresie typowym importerem netto obiektów i usług budowlanych z Niemiec (w latach osiemdziesiątych Polska była eksporterem netto). Zmiana w stosunku do lat osiemdziesiątych polega na tym, że w latach dziewięćdziesiątych rozwinął się obok bezpośredniego eksportu usług budowlanych rozumianego tradycyjnie, także pośredni eksport budownictwa związany z inwestycjami bezpośrednimi kapitału niemieckiego w Polsce lub kapitału polskiego w Niemczech.

W przypadku eksportu usług budowlanych z Polski do Niemiec proces ten umożliwia – powtórzmy - przede wszystkim zmiana polskiego prawa dewizowego. W związku z powyższym oddziały polskich przedsiębiorstw świadczących usługi budowlane za granicą są traktowane jako zagraniczne przedsiębiorstwa bezpośredniego inwestowania.

W przypadku Niemiec, których bezpośredni eksport usług budowlanych do Polski był w latach osiemdziesiątych niewielki, pozostał on w latach dziewięćdziesiątych w zasadzie na niezmiennym poziomie. Rozwinął się natomiast znacząco eksport usług budowlanych związanych z inwestycjami bezpośrednimi kapitału niemieckiego w Polsce. Jest on efektem dekonunktury budowlanej w Niemczech oraz dużego popytu budowlanego w Polsce.

### **Opłacalność eksportu usług budowlanych**

Ze statystyk NBP można wyszacować opłacalność eksportu usług budowlanych. Przychody Polski w 1997 r. z tytułu eksportu usług budowlanych świadczonych w Niemczech osiągnęły kwotę 1.432 mln zł, natomiast koszty (rozchody) wyniosły 672 mln zł.<sup>8</sup> Z powyższego rachunku wynikałoby, że Polska osiągnęła przychód netto w wysokości 760 mln zł. Tymczasem po stronie przychodów ujmowane są wpłaty kontrahentów za wykonane usługi, a po stronie rozchodów, koszty z tytułu tych usług ponoszone za granicą (oprócz płac i podatków). Wliczając w rozchody płace oraz pozostałe podatki w łącznej wysokości 40% kosztów (według danych VdPD), pełne rozchody wyniosły *de facto* w 1997 r. - 1.120 mln zł. Po uwzględnieniu płac i podatków, przychód netto w 1997 r. był ponad dwukrotnie mniejszy i wyniósł - 312 mln zł, a nie 760 mln zł.

Z kolei wyliczenie przychodu netto z tytułu eksportu usług budowlanych w 1996 r. przebiega następująco. Wartość usług budowlanych wykonanych w 1996 r. w Niemczech przez polskie firmy budowlane wyniosła 2.895 mln zł, natomiast koszty - 1.984 mln zł. Przy tym rachunku przychód netto wyniósłby 911 mln zł. Po uwzględnieniu płac i podatków pełne rozchody wyniosły faktycznie 3.308 mln zł. Oznacza to, że w 1996 r. powstała strata w eksporcie usług budowlanych do Niemiec w wysokości 413 mln zł. W 1995 r. strata wyniosła 621 mln zł., w 1994 r. - 125 mln zł, zaś w 1993 r. - 360 mln zł. Z powyższej analizy wynika, że **eksport usług budowlanych z Polski do Niemiec w latach 1993-1997 był, generalnie rzecz ujmując, działalnością deficytową. Łączna strata wyniosła przynajmniej - 1.8 mld zł.**

Eksport usług budowlanych jest na ogół tylko jedną z form działalności przedsiębiorstw budowlanych za granicą. Innymi rodzajami działalności tych firm jest obrót materiałami budowlanymi, obiektami budowlanymi, maszynami budowlanymi itp. Sytuacja ekonomiczna tych firm polega maksymalizacji zysku z różnych form działalności, a nie tylko z eksportu usług budowlanych.

### **Saldo obrotów usługami budowlanymi**

Na podstawie danych NBP ocenia się, że kwota wypłat z tytułu usług budowlanych wykonywanych w kraju przez przedsiębiorstwa niemieckie wyniosła w 1997 r. - 38 mln USD (133 mln zł), natomiast wielkość kosztów ponoszonych przez wyżej wymienione przedsiębiorstwa świadczące usługi budowlane w Polsce osiągnęła kwotę około 18 mln USD (63 mln zł).

Wartość przychodów ogółem z tytułu eksportu usług budowlanych w 1997 r. ukształtowała się na poziomie 1.495 mln zł (1.432 mln zł + 63 mln zł). Wielkość rozchodów osiągnęła kwotę 1.342 mln zł (1.209 mln zł + 133 mln zł). Dodatkowo saldo obrotów usługami budowlanymi między Polską a Niemcami w 1997 r. wyniosło 153 mln zł.

Z kolei w 1996 r. wartość wypłat z tytułu usług budowlanych wykonywanych w kraju przez przedsiębiorstwa niemieckie wyniosła około 60 mln USD (175 mln zł), natomiast wielkość kosztów poniesionych przez przedsiębiorstwa niemieckie świadczące usługi budowlane w Polsce osiągnęła kwotę 30 mln USD (87 mln zł). W 1996 r. wartość przychodów ogółem z tytułu usług budowlanych zamknęła się kwotą 2982 mln zł (2.895 + 87). Wielkość rozchodów wyniosła 3.526 mln zł (3.751 + 175). Ujemne saldo ukształtowało się na poziomie 544 mln zł.

### **Saldo obrotu usługami budowlanymi z uwzględnieniem salda usług budowlanych**

---

<sup>8</sup> Bilans płatniczy ..., op. cit.

### wynikającego z inwestycji bezpośrednich<sup>9</sup>

Wartość produkcji budowlano-montażowej zrealizowanej w Polsce przez spółki z udziałem kapitału zagranicznego w 1997 r. w Polsce wynosiła 2.885 mln zł. Udział spółek z udziałem kapitału niemieckiego w tej produkcji oceniany jest na poziomie 357 mln zł. Jednocześnie wartość własnego zaangażowania w postaci inwestycji bezpośrednich w spółkach z siedzibą w Niemczech w 1997 r. wyniosła 94 mln USD, z czego w usługach budowlanych - 2,3 mln USD (8 mln zł). Oznacza to, że saldo obrotu usługami budowlanymi w 1997 r. wynikającymi z inwestycji zagranicznych jest dla Polski ujemne i wynosi 349 mln zł.

Saldo obrotu usługami budowlanymi polskich firm w Niemczech w 1997 r. bez uwzględnienia usług budowlanych wynikających z inwestycji bezpośrednich było dodatnie i wyniosło 153 mln zł. Po uwzględnieniu ujemnego salda związanego z usługami budowlanymi dotyczącymi inwestycji bezpośrednich w wysokości 349 mln zł, łączne saldo obrotu usługami budowlanymi z Niemcami jest dla Polski ujemne i wynosi 196 mln zł (349 - 153 = 196).

**Tak więc w 1997 r. Polska w wymianie handlowej z Niemcami była netto importerm usług budowlanych. Podobna sytuacja była w pozostałych latach dekady lat dziewięćdziesiątych. Stwierdzenie to wynika z faktu, że w latach 1991 - 1996 Polska miała ujemne saldo obrotu usługami budowlanymi bez uwzględnienia salda obrotu usługami budowlanymi wynikającymi z inwestycji bezpośrednich. Natomiast po uwzględnieniu salda obrotu usługami budowlanymi z inwestycji bezpośrednich, które w dekadzie lat dziewięćdziesiątych było także ujemne, Polska stała się w wymianie z Niemcami, netto importerm usług budowlanych.**

## **2. Problemy polskich firm budowlanych w Niemczech, których rozwiązanie leży w gestii Polski**

### **2.1 Kolizje z zakresie prawa pracy, płac oraz podatków od płac**

Status prawny pracowników polskich skierowanych do pracy za granicą w celu realizacji budownictwa eksportowego i usług związanych z eksportem określały przepisy rozporządzenia Rady Ministrów z 27 grudnia 1974 r. (jedn. tekst - Dz. U. z 1990 r. Nr 44, poz. 259 z późn.zm.) wydane na podstawie art. 298 Kodeksu pracy. Zgodnie z art. 25 ustawy z dnia 2.02.1996 r. o zmianie ustawy Kodeks pracy (Dz. U. Nr 24, poz. 110) przepisy rozporządzenia zachowały moc do czasu wydania na tej podstawie nowych przepisów wykonawczych, nie dłużej jednak niż do upływu 2 lat od dnia wejścia w życie ustawy, tj. do dnia 2 czerwca 1998 r.

Od dnia 2 czerwca 1998 r. obowiązuje ustawa z dnia 8 maja 1998 r. zmieniająca ustawę o zmianie ustawy - Kodeks pracy oraz o zmianie niektórych ustaw (Dz. U. Nr 66, poz. 431). Z mocy art. 1 pkt 2 tej ustawy, dodającego do ustawy nowelizującej Kodeks pracy art. 25, a dotyczący m.in. sytuacji pracowników zatrudnionych na budowach eksportowych - w tym pracowników, z którymi przed dniem 2 czerwca 1998 r. została podpisana umowa o pracę na podstawie wspomnianego wyżej rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 grudnia 1974 r. stosuje się przepisy tego rozporządzenia, nie dłużej jednak niż do dnia 30 września 1999 r.

---

<sup>9</sup> Saldo obrotu usługami budowlanymi (NBP) po stronie importu usług budowlanych uwzględnia wyłącznie działalność firm, które nie wchodzą w powiązania kapitałowe w Polsce. Mankament ten usuwa włączenie do salda obrotów usługami budowlanymi importu usług budowlanych wynikający z inwestycji bezpośrednich.

Powyższa regulacja oznacza, iż wspomniane wyżej rozporządzenie Rady Ministrów może mieć zastosowanie, w obecnym stanie prawnym, jedynie do tych pracowników, którzy w dniu 2 czerwca 1998 r. pozostawali pracownikami w oparciu o umowę zawartą na podstawie tego rozporządzenia. Jednak i do tych pracowników przepisy rozporządzenia mogą być stosowane jedynie do dnia 30 września 1999 r. Zatrudnianie pracowników w celu realizacji usług budowlano-montażowych za granicą przez polskie przedsiębiorstwa - poczynając od dnia 2 czerwca 1998 r. winno następować z zastosowaniem przepisów Kodeksu pracy.

Podstawowa różnica w przepisach płacowych pomiędzy Polską i Niemcami wynika z faktu, że w Polsce podstawowe znaczenie ma Kodeks pracy, zaś w Niemczech obowiązują układy zbiorowe. Regulują one wiele spraw odmiennie niż polski Kodeks pracy. Artykuł 4, lit. b umowy międzyrządowej z 31 stycznia 1990 r., na podstawie której realizowane są kontrakty o dzieło wprowadza wyraźny warunek, którego spełnienie umożliwia dopiero uzyskanie zezwolenia na pracę. Stwierdza on, że „wynagrodzenie wynikające z kontraktu, łącznie z częścią wypłacaną w związku z zatrudnieniem za granicą (chodzi o świadczenia rozłąkowe), musi odpowiadać wynagrodzeniu, jakie przewidują za wykonywanie porównywalnej pracy niemieckie układy zbiorowe”.

Niewypłacanie wynagrodzeń o jakich mowa w art. 4 lit. b polsko-niemieckiej umowy rządowej z 31 stycznia 1990 r., grozi zastosowaniem dotkliwych sankcji, jakimi jest wykluczenie firm z działalności na rynku. Każda polska firma - prawie co miesiąc - przedkłada instytucjom kontrolnym Niemiec listy płac. Godząc się na stosowanie niemieckich układów zbiorowych, rząd polski zgodził się również na stosowanie przez niemieckie instytucje sankcji w stosunku do tych polskich firm, które by nie przestrzegały stawek płac, wynikających z niemieckich układów zbiorowych (art. 8 Umowy). Tak więc polska firma, prowadząc w Niemczech działalność gospodarczą, podlega niemieckiemu ustawodawstwu, jednak delegując swojego pracownika z Polski, musi delegować go w oparciu o polskie prawo pracy.

Sprawa skomplikowała się jeszcze bardziej wskutek uchwalenia przez Bundestag ustawy „Entsendegesetz”,<sup>10</sup> zobowiązującej do wyrównywania płac i świadczeń płacowych pracowników zagranicznych do poziomu wyznaczonego ustawą, m.in. poprzez wypłacanie minimalnych godzinowych stawek brutto na poziomie 16 DM/h w starych i 15,14DM/h w nowych landach. Problem polega na tym, że w stawkach płacy brutto nie są uznawane, jako ich składniki:

- stawki ubezpieczeń wnoszonych do ZUS, na rzecz pracowników przez firmy,
- podatki od płac, jeśli są one płacone w Polsce (na zasadach umowy o zapobieganiu podwójnemu opodatkowaniu).

Ponadto stawki płac mają być wypłacane wg przepisów niemieckich, tj z uwzględnieniem trzynastej pensji oraz dodatku urlopowego. Fakt nieuznawania powyższych składników za część płacy, tak jak w polskim systemie, wpływa zwiększająco na koszty działalności firmy, na które nie mają one często środków. Tak więc ochrona niemieckiego rynku budowlanego poprzez rygorystyczne prawo pracy, specyficzny system płac oraz podatków jest bardzo uciążliwa dla przedsiębiorstw z Polski. Stawiane wymogi mogą spełniać firmy o dobrej kondycji finansowej, co ogranicza pole ekspansji firm słabszych ekonomicznie.

## **2.2 Utrudnienia w sposobie ubezpieczeń społecznych pracowników zatrudnionych na kontraktach**

---

<sup>10</sup> Gesetz ueber zwingende Arbeitsbedingungen bei grenzueberschreitenden Dieustleistungen (Arbeitnehmer - Entsendegesetz Gesetz vom 26.02.1996, BGBL I, nr 11, s. 227) .

Ubezpieczenie społeczne pracowników wysyłanych przejściowo na obszar drugiego państwa została uregulowana w umowie polsko-niemieckiej (Dz. U. Nr 42 z 1974 r., poz. 250). Umowa ta potwierdza w art. 3, zasadę rządzącą wszystkimi systemami ubezpieczenia społecznego, tj. że obowiązek ubezpieczenia pracownika określa się według przepisów prawnych umawiającej się strony, na której obszarze pracownik jest zatrudniony. Jednocześnie wspomniany artykuł dopuszcza pewne wyjątki od tej zasady. I tak, stosownie do postanowień art. 4, pracownicy wysyłani podlegają przepisom prawnym państwa wysyłającego przez okres 24 miesięcy, poczynając od daty przybycia na obszar państwa zatrudnienia, przy czym okres ten może być na wniosek pracodawcy i za zgodą pracownika przedłużony przez właściwą władzę państwa zatrudnienia.

Zasady udzielania pozwoleń i liczenia okresów ustalane są na mocy upoważnienia zawartego w art. 11 umowy polsko-niemieckiej. Zważywszy, że umowa została zawarta 25 lat temu w zupełnie innych realiach polityczno-gospodarczych, naturalne jest, że zasady te ewoluowały wraz ze zmianami realiów. Wejście w życie kompleksowej umowy polsko-niemieckiej o zabezpieczeniu społecznym z 8 grudnia 1990 r. (Dz. U. z 1991 r. Nr 108, poz. 468) spowodowało, że okresy opłacania składek na ubezpieczenie społeczne w Niemczech dają prawo do uzyskania częściowej emerytury od niemieckich instytucji ubezpieczeniowych.

Od 1991 r., tj. wejścia w życie wspomnianej umowy kompleksowej, strony dążą do postępowania zgodnie z zasadą obowiązku ubezpieczenia pracownika w miejscu wykonywania pracy a okresy zwalniania z tego obowiązku podlegają ograniczeniom. Takie postępowanie jest zgodne ze standardami międzynarodowymi, a ponadto skutecznie chroni pracownika na wypadek wszystkich ryzyk objętych ochroną ubezpieczenia społecznego w trakcie wykonywania pracy. Tymczasem polskie przedsiębiorstwa budowlane działające w Niemczech domagają się natychmiastowej nowelizacji polskich przepisów o ubezpieczeniu społecznym, polegającej na wprowadzeniu wyjątku dla pracowników wysyłanych do Niemiec, dla których składka na ubezpieczenie społeczne w ZUS mogłaby być częścią płacy brutto (ten manewr pozwoliłby utrzymać płace netto na niezmiennym poziomie). Rozwiązanie takie jest jednak obecnie nie do przyjęcia przez stronę niemiecką.

Ponadto praktyka wykazuje, że duża liczba polskich pracowników wysyłanych do Niemiec to osoby, które stale tam przebywają lecz coraz u innego pracodawcy. Strona niemiecka dysponuje odpowiednimi danymi na ten temat. Dlatego też w celu uniknięcia wielu niejasności na spotkaniu w czerwcu 1997 r. strony ustaliły, że 12 miesięczny okres przerwy w pracy będzie powodował ponowne liczenie okresu zwolnienia.

### **2.3 Realizacja ustaleń niemiecko-polskich grup roboczych w sprawie zatrudnienia polskich firm w Niemczech w ramach realizacji umów o dzieło**

Do rozwiązywania bieżących problemów związanych z eksportem usług budowlanych z Polski do Niemiec powołano specjalną grupę roboczą składającą się z przedstawicieli odpowiednich resortów i ekspertów obu krajów. Grupa ta spotyka się na ogół raz w roku, a w szczególnych przypadkach dwa razy w roku (kwiecień i październik) na przemian, raz w Polsce a raz w Niemczech. Przykładowo w 1997 r. przedmiotem dyskusji były następujące problemy:

- wykorzystanie kontyngentu w okresie od października 1996 r. do marca 1997 r.,
- opracowanie nowej modelowej procedury dopuszczania do pracy pracowników realizujących umowę o dzieło,
- sposób i zakres realizacji ustawy o oddelegowaniu pracowników do pracy za granicą,

- zmiana sposobu wnoszenia opłat przy składaniu wniosków o zezwolenie na pracę (wnoszenie opłat miesięcznych zamiast od razu za cały rok),
- wszczęcie postępowania Komisji Europejskiej przeciwko RFN uznającej, że polsko-niemiecka Umowa o pracownikach realizujących kontrakty nie stwarza przedsiębiorstwu, mającym siedzibę w innych krajach UE, żadnej możliwości współpracy z polskimi przedsiębiorstwami w ramach stosowania Umowy z Niemcami (naruszenie Artykułu 59 Traktatu o Wspólnotach Europejskich).

Aczkolwiek Grupa Robocza stanowi ważną instytucję do rozwiązywania bieżących kolizyjnych spraw dotyczących eksportu usług budowlanych, to nie wszystkie problemy udało się rozwiązać. Wśród nie załatwionych spraw można wskazać na:

- brak utworzenia dodatkowego, wyspecjalizowanego centralnego urzędu pracy w nowych landach oprócz Urzędu Pracy w Duisburgu, obejmującego stare landy,
- brak kryteriów dopuszczenia kontraktów do realizacji w okręgach zamkniętych przed polskimi firmami budowlanymi,
- brak zwalniania z obowiązku uzyskiwania pozwoleń na pracę w przypadku własnych inwestycji firm polskich na terenie Niemiec,
- brak ustalenia odrębnego kontyngentu dla zatrudnienia przygranicznego,
- brak ujednoczenia postępowania przy uzyskiwaniu zezwoleń na pobyt pracowników kontraktowych w różnych branżach budowlanych oraz wprowadzenie zapisu wiążącego takie zezwolenie z firmą wysyłającą pracownika, a nie z firmą podpisującą kontrakt.

### **3. Problemy polskich firm budowlanych, których rozwiązanie leży w gestii Niemiec**

#### **3.1 Ograniczenia i restrykcje spotykające polskie firmy przy eksporcie usług budowlanych do Niemiec**

W związku z kryzysową sytuacją w budownictwie niemieckim, wprowadzono bariery protekcyjno-ekonomiczne utrudniające wejście na ten rynek, takie jak:

- skomplikowaną i uciążliwą procedurę zdobywania pozwoleń na pracę i na pobyt, trwający nieraz 3 miesiące od momentu złożenia wniosku, co często prowadzi do rezygnacji kontrahenta z usług polskiej firmy (w latach osiemdziesiątych zezwolenia wydawane były na bieżąco);
- pobieranie wysokich opłat za zezwolenie na pracę (185 DM za 1 osobę na 1 miesiąc), nie zawsze podlegających zwrotowi w przypadku zamiany pracownika lub niewykorzystania zezwolenia. W 1997 r. polskie firmy wpłaciły niemieckiej administracji sumę około 70 mln DM z tytułu opłat za zezwolenia na pracę;
- administracyjny sposób narzucania płac dla pracowników kontraktowych. W budownictwie minimalna stawka godzinowa musi wynosić 14,6 DM /h;
- administracyjny zakaz działalności w „nowych landach” (poza niektórymi miastami jak: Drezno, Poczdam, Lipsk) uzasadniany zwiększonym (o ponad 30% ponad średnią krajową) bezrobociem ogólnym na tych terenach. Przykładowo w Berlinie place budowy są praktycznie niedostępne obecnie dla polskich firm;
- dopuszczanie cudzoziemskich pracowników tylko poprzez kontrakty z wyspecjalizowanymi niemieckimi firmami budowlanymi - czyli przez pośredników, a nie przez inwestorów i zleceńodawców oraz przy zachowaniu odpowiedniej proporcji (30% do zatrudnionych Niemców w firmie partnera - tzw. kwotowanie). W Polsce firmy niemieckie mogą być generalnym inwestorem, polskie firmy w Niemczech tylko podwykonawcami;



- zakaz działalności polskich firm w zakresie tzw. białych wymurówek z użyciem materiałów ogniotrwałych w pracach kominowych;
- uzależnienie dopuszczenia realizacji kontraktu od sytuacji, gdy niemiecki partner nie zgłosił nikogo ze swoich pracowników, jako pracującego w skróconym wymiarze czasu pracy oraz nie zastosował masowych zwolnień z pracy;
- niedopuszczanie do pozakontyngentowego, sezonowego, zatrudniania w budownictwie (jak ma to miejsce np. w rolnictwie, hotelarstwie i gastronomii);
- obowiązek meldowania każdorazowego składu pracowników i każdej zmiany w poziomie zatrudnienia do miejscowego urzędu landowego - wg wymogów ustawy „Entsendegesetz” - mimo, że imienne listy pracowników zatwierdza centralny Urząd Pracy w Duisburgu oraz Urząd Krajowy w Düsseldorfie.

Do utrudnień dochodzą problemy wynikające z dużego obciążenia finansowego polskich firm, które muszą:

- wnieść opłatę antycypacyjną za zezwolenie na pracę w wysokości około 5% przyszłych wpływów (opłata stała + 185 DM za każdą osobę na miesiąc),
- udzielić gwarancji wykonania zlecenia i gwarancji usunięcia ewentualnych usterek przez 5 lat od zakończenia robót - łącznie około 10% wartości przyszłych wpływów (gwarancje polskich banków nie zawsze są uznawane),
- wynajmując kwatery mieszkalne (z reguły na min. 6-12 miesięcy po wniesieniu wyprzedzających opłat czynszowych),
- wypłacić od zaraz (tj. od pierwszego miesiąca) narzucone wynagrodzenie pracownicze, niezależnie od efektów pracy,
- odprowadzić podatek obrotowy, zaliczki na podatek dochodowy i podatek od płac,
- opłacić dowóz pracowników, zakupić odzież ochronną itp.

Biorąc to wszystko pod uwagę, oczywiste się staje, że opłacalny eksport usług budowlanych mogą wykonywać wyłącznie podmioty duże, już zorganizowane na rynku, z odpowiednio zgromadzonym kapitałem, bądź firmy, które decydują się na zależność finansową od często niesolidnego partnera niemieckiego.

### **3.2 Przynależność do kas dodatkowego ubezpieczenia w budownictwie**

Niemieckie kasy ubezpieczenia wypadkowego w budownictwie (BBG - Bau-Berufsgenossenschaft), wymagają (zgodnie z § 3 Kodeksu Socjalnego RFN - SGB IV), aby firmy zajmujące się eksportem usług budowlanych do Niemiec, dokonywały ustawowego ubezpieczenia wypadkowego w Niemczech. Strona polska (VdPD) problem powyższy interpretuje w ten sposób, że o ile firma eksportowa zatrudnia pracowników miejscowych i ubezpiecza ich wg miejscowych (niemieckich) warunków - wtedy ci (ale tylko ci) pracownicy podlegają ubezpieczeniu w BBC, pozostali zaś nie muszą dokonywać dodatkowego ubezpieczenia. Stanowisko takie wynika z faktu, że zgodnie z nadrzędną ustawą socjalną („Sozialgesetzbuch IV”) dodatkowe ubezpieczenie w kasach BBG dotyczy osób, które nie muszą uzyskiwać zezwolenia na pracę w Niemczech, a więc obywateli UE oraz osób posiadających podwójne obywatelstwo. Ponieważ polscy pracownicy wysyłani do Niemiec nie są zobowiązani do ubezpieczania socjalnego, rozumuje VdPD, to nie są również zobowiązani do składek na kasy budowlane BBG.

Stanowisko VdPD jest niezgodne z ustawodawstwem niemieckim i polskim. Według niego wszystkie osoby zatrudnione na terenie Niemiec podlegają niemieckiemu ubezpieczeniu społecznemu. Art. 10 ust. 2 ustawy z 25 kwietnia 1973 r. ma brzmienie: „Pracodawcy wysyłanych pracowników zobowiązani są współpracować w dziedzinie bezpieczeństwa pracy i zapobiegania wypadkom przy pracy z właściwymi w tych sprawach instytucjami i organizacjami Państwa zatrudnienia.” Z powyższego artykułu wynika, że pracodawcy polscy mają obowiązek dodatkowego ubezpieczenia od wypadków na budowach swoich pracowników. Mogą tego dokonać zgodnie z ustawą w niemieckich lub polskich instytucjach ubezpieczeniowych. W przypadku ubezpieczenia się w BBG sprawa się właściwie kończy pomyślnie. Problem powstaje w przypadku ubezpieczenia się w polskich instytucjach ubezpieczeniowych.

Sprawa komplikuje się z związku z procederem tzw. orzekania z urzędu. Zgodnie z umową z 25 kwietnia 1973 r. regulującą zasady ubezpieczenia społecznego obywateli Polski i Niemiec na obszarze drugiego państwa, warunkiem zwolnienia polskiego pracownika z niemieckiego ubezpieczenia społecznego jest przedłożenie „Poświadczenia o stosowaniu polskich przepisów prawnych przy zatrudnianiu pracownika na terenie RFN” wystawionego przez ZUS na formularzu D/PL 101.<sup>11</sup> Z kolei BBG twierdzi, że zaświadczenie D/PL 101 ma dla nich tylko charakter deklaracyjny, gdyż kasa powyższa dodatkowo bada - jaką proporcję obrotów i zatrudnienia ma polska firma w Polsce i w Niemczech. Jeśli zatrudnienie i obroty w Niemczech są większe niż w Polsce, to wg BBC znaczy to, że firma nie ma charakteru firmy delegującej własnych pracowników i w konsekwencji podlega ona niemieckim przepisom ubezpieczenia. W przypadku nierespektowania tego wymogu mają miejsce sekwestry na należnościach firm i skomplikowane rozprawy sądowe.

### 3.3 Montaż dostarczanych urządzeń i obiektów

O ile w przypadku dostaw urządzeń i obiektów do Polski eksporterzy niemieccy korzystają w naszym kraju ze wszelkich ułatwień (przewaga eksportu niemieckiego nad polskim osiągnęła w 1997 r. ponad 6,4 mld DM), to eksport wyrobów i urządzeń eksportowych z Polski do Niemiec systematycznie spada. Przyczyny tego zjawiska leżą m.in. w polityce ochrony niemieckiego rynku pracy, a w szczególności:

- narzucenie przez administrację niemiecką zawężonej definicji urządzenia eksportowego;
- objęcie montażu gotowych obiektów dostarczanych z Polski obowiązkiem uzyskiwania zezwoleń na pracę i składanie meldunków wg ustawy o minimalnych warunkach placowych (delegowany monter musi być opłacany wg minimalnej stawki brutto 17 DM/h w starych landach i 15,64 DM/h w nowych landach);
- żądanie przystępowania firm wykonujących montaż do niemieckiego systemu ubezpieczeń socjalnych (w szczególności urlopowych);
- obowiązek przedkładania kalkulacji placowych;
- konieczność składania meldunków o każdorazowym miejscu pobytu montera.

Powyższa polityka niemieckiej administracji w zdecydowany sposób ogranicza możliwości eksportowe i zdolności konkurencyjne polskich firm. W latach dziewięćdziesiątych zanikł z tego powodu eksport konstrukcji stalowych, kotłów, elektrofiltrów, kompletnych domów, jak i wiele innych urządzeń zamawianych przez niemieckie firmy, pod warunkiem wykonania montażu przez eksportera.

---

<sup>11</sup> M. Kalinowska, E. Łozińska: *Ubezpieczenie społeczne Polaków zatrudnionych w RFN i przystępujące im świadczenia*, ZUS, Warszawa 1998.

### **3.4 Stanowisko zajmowane przez Niemcy wobec Komisji Europejskiej w sprawie umowy z Polską z 31 stycznia 1990 r.**

Komisja Europejska złożyła zastrzeżenie do dwustronnych umów polsko-niemieckich z 31 stycznia 1990 r.<sup>12</sup> Zastrzeżenie dotyczyło dyskryminacji firm z Unii Europejskiej, i były niezgodne z jej prawem, poprzez fakt preferowania w umowie własnych firm na niekorzyść firm unijnych spoza Niemiec. Aby zapobiec tej dyskryminacji, rząd RFN powinien dopuścić firmy unijne do kontraktów o dzieło na swoim terenie, w żadnym wypadku nie powinien zawieszać umów międzynarodowych lub blokować kontraktacji. Na podstawie art. 56 Umowy Unii Europejskiej, każda firma unijna spoza Niemiec ma prawo do takich samych korzyści, płynących z zawierania kontraktów o dzieło, jakie mają firmy RFN.

Stanowisko Komisji Europejskiej z 12 listopada 1997 r. skierowane do Rządu RFN przez komisarza M. Monti nakazuje Niemcom dopasowanie się do wymogów Unii w ciągu najbliższych 12 miesięcy, wskazując jednocześnie na to, że wewnętrzne prawo RFN dyskryminuje równocześnie firmy UE, jeśli chodzi o możliwość zawierania kontraktów z firmami polskimi w ramach dwustronnej umowy z 31 stycznia 1990 r.

Niemcy próbowały obarczyć polskie firmy odpowiedzialnością za własny konflikt z Unią Europejską. Niemcy nie spieszą się też do wprowadzenia *in extenso* wspomnianych wytycznych Unii - argumentując ten fakt ochroną własnego rynku pracy. W przypadku zaskarżenia Niemiec do Trybunału Europejskiego - grożą nawet wypowiedzeniem dwustronnej umowy z 31 stycznia 1990 r.

### **3.5 Możliwości uczestnictwa polskich firm w realizacji zamówień publicznych w Niemczech**

Polskie firmy realizujące kontrakty o dzieło w Niemczech są na ogół wykluczane z możliwości uczestnictwa w przetargach publicznych. Taka jest powszechna praktyka, stosowana również do wszystkich firm spoza Unii Europejskiej. Praktyka nie ma potwierdzenia w ogólnie obowiązujących federalnych przepisach w zakresie przetargów na usługi budowlane. Wprost przeciwnie. Właściwe dla stanowienia prawa o zamówieniach publicznych (VOB - Verdingungsordnung fuer Bauleistungen) Federalne Ministerstwo Gospodarki Przestrzennej, Budownictwa i Urbanizacji podkreśla, że u jego podstaw legła zasada o wolnym dostępie do przetargów bez względu na narodowość, czy przynależność do grupy społecznej. Źródłem wykluczania pozaunijnych firm należy się więc doszukiwać w interpretacji przepisów.

Wśród kryteriów uczestnictwa w przetargach § 8, pkt 5, ustęp 1 VOB dopuszcza wykluczenie z przetargu tych firm, które nie posiadają rękojmi wykonania zlecenia ze względu na wykroczenia, takie, jak np. dopuszczenie się nielegalnego zatrudnienia pracowników - o co najczęściej oskarżane są polskie firmy, realizujące kontrakty o dzieło, lub też firmy, które nie wypełniają zobowiązań podatkowych, jak i nie płacą składek na ustawowe ubezpieczenia socjalne, albo nie posiadają odpowiedniego potencjału kadrowo-finansowego, czy też nie są członkami budowlanych kas socjalnych - BBG.

---

<sup>12</sup> Stanowisko wraz z uzasadnieniem skierowane do Republiki Federalnej Niemiec zgodnie z art. 169 Umowy Unii Europejskiej odnośnie niemieckiej praktyki administracyjnej, uniemożliwiającej członkom Wspólnoty korzystania z równorzędnego traktowania jak obywatele niemieccy przez bilateralne porozumienie o umowach o dzieło między Republiką Federalną Niemiec i Rzeczpospolitą Polską i sprzeczności tej praktyki z prawem Wspólnoty (Bruksela, 12.11.1997 r. - K(97) 3349).

Tak więc przy zagwarantowanym prawnie równym dostępie, można - będąc polską firmą - nie być dopuszczonym do przetargu publicznego, gdyż - jak wspomniano wyżej - ubezpieczenia socjalne płacimy w Polsce, ze względu na niższe koszty (stanowi to stały punkt „napaści prawowych” na polskie firmy w Niemczech) oraz nie jesteśmy członkami niemieckich kas budowlanych, ze względu na wysokie składki (6% płac brutto) przekraczające nasze możliwości zapłaty.

### **3.6 Stanowisko Centralnego Związku Budownictwa Niemieckiego (ZDB) w sprawie eksportu usług budowlanych z Polski do Niemiec**

Prezydent ZDB (Zentralverband des Deutschen Baugewerbes), Fritz Eischbauer wystąpił z żądaniem wypowiedzenia wszystkich umów, zawartych z rządami państw Europy Środkowej określających kwoty i warunki zatrudnienia w Niemczech robotników kontraktowych.<sup>13</sup> Dziennik „Frankfurter Allgemeine Zeitung” komentując to wystąpienie stwierdził, że ujawnione zostały wreszcie interesy niemieckie.<sup>14</sup> Okazało się (zdaniem wspomnianego dziennika), że wszystkie regulacje okresu przejściowego w ramach przygotowania krajów stowarzyszonych Europy Środkowej i Wschodniej do integracji z rynkiem wewnętrznym Unii Europejskiej, które miały służyć przeprowadzeniu zmian strukturalnych powinny obowiązywać zawsze, w celu ochrony wewnętrznego unijnego rynku pracy.

Budownictwo unijne nie chce żadnych zmian strukturalnych - pisze „FAZ” - europejskie rynki kapitałowe powinny być elastyczne, ale pracownikom z Europy Środkowo-Wschodniej należy zakazać przemieszczania się. „Całe gadanie o europejskim otwarciu na Wschód jest obłudne: nasze towary sprzedajemy chętnie w Polsce i w Czechach, ale pracować u nas Polakom i Czechom nie wolno”. Z kolei komentator francuskiej gazety „Le Monde” stwierdza, że z kłamstw ludzi pozujących na niedogmatycznych zwolenników wolnego handlu można wyciągnąć ważną lekcję: do pojęcia protekcjonizmu należy to, że zawsze odnosi się do wieczności, w życiu realnym każde państwo robi to co uważa za słuszne.<sup>15</sup>

Na tym tle powstaje pytanie: czy Niemcom uda się doprowadzić do wypowiedzenia wszystkich umów dotyczących eksportu usług budowlanych, określających kwoty i warunki zatrudnienia. Warto zauważyć, że zależy to nie tylko od Unii Europejskiej, ale i również od krajów negocjujących członkostwo. Polska jak wiadomo zadeklarowała, że zamierza domagać się dla Polaków prawa podjęcia pracy i osiedlenia się na terenie krajów Unii z dniem przystąpienia do UE.

Teoretycznie stanowisko Unii jest zbieżne. Jej zdaniem, w wyniku negocjacji Polska powinna przejąć z chwilą uzyskania członkostwa całość praw i obowiązków wynikających z przynależności do UE, a ewentualne wyjątki powinny być nieliczne. Skoro jednak Polska stara się o wyjątki od tej reguły w różnych dziedzinach, w zamian UE zapewne przedłuży okres, po którym Polacy będą mogli swobodnie osiedlać się w krajach UE i legalnie, bez żadnych ograniczeń, podejmować tam pracę w budownictwie. Ponieważ jednak swoboda przepływu usług i osób jest jednym z kluczowych elementów Jednolitego Rynku, Unia wystąpi o okresy przejściowe, wynoszące tak jak w przypadku Hiszpanii i Portugalii, 5-7 lat od momentu przystąpienia Polski do UE. Obecnie najczęściej podawaną datą jest 1 stycznia 2003 r.

Jeśli taki będzie wynik negocjacji akcesyjnych, oznaczałoby to, że Polacy mogliby podejmować legalnie pracę przy eksporcie usług budowlanych na terenie Unii w latach 2008 - 2010.

<sup>13</sup> J. Bielecki, M. Rybiński: *Wypowiedzieć umowy kontraktowe, postawić szlaban*, „Rzeczpospolita” z 18 maja 1998 r.

<sup>14</sup> Op.cit.

<sup>15</sup> Op.cit.

Jest natomiast wykluczone, aby Niemcy uzyskały specjalny przywilej w tym względzie i mogły dłużej zakazywać pracy przy usługach budowlanych na terenie Niemiec niż inne kraje Unii. Jest też mało prawdopodobne, aby Niemcom udało się przedłużyć wymóg stosowania wobec pracowników krajów UE minimalnej stawki zapłaty godzinowej (ustawa ta została przyjęta w 1996 r. i ma być stosowana do 1999 r. łącznie). Już w przeszłości Komisja Europejska protestowała przeciwko takim regulacjom i zgodziła się na nie jedynie pod warunkiem, że będą miały charakter tymczasowy. Zdaniem Komisji Europejskiej, podobne przepisy są sprzeczne z zasadą swobodnego przepływu usług i ludzi, utrudniają one także rozwój najbardziej efektywnych w tej dziedzinie firm europejskich.

#### 4. Wnioski

Z przeprowadzonej analizy eksportu usług budowlanych z Polski do Niemiec wynikają następujące konkluzje i uogólnienia:

1. Mając na uwadze z jednej strony - olbrzymie krajowe zainteresowanie uczestnictwem w eksporcie usług budowlanych do Niemiec, a z drugiej - bariery jakie stwarzane są w Niemczech w obliczu oznak kryzysu i bezrobocia w budownictwie, należy ten dział eksportu traktować bardzo rozważnie, mimo jego bieżącej nieopłacalności finansowej, uwzględniając całą jego specyfikę (zalety i mankamenty) oraz wszystkie uwarunkowania w jakich on funkcjonuje.

2. Ścisłe powiązanie polskiego eksportu usług budowlanych z przepisami dotyczącymi niemieckiego rynku pracy czyni ten eksport szczególnie wrażliwy na wzrost bezrobocia, przez co poddawany jest on działaniu mechanizmów ochronnych (protekcjonistycznych) niemieckiej gospodarki. Jest on jednocześnie polem doświadczalnym dla obu gospodarek w nowych warunkach systemowych. Wykonywanie usług budowlanych gwarantując polskim firmom bieżący kontakt z zachodnimi technologiami (i to na największych placach budowlanych Europy), daje efekt w postaci szkolenia załóg, a ponadto samym pracownikom wysyłanym na budowy gwarantuje wyższe zarobki niż w kraju.

3. W przypadku niemieckich firm pozyskują one naturalnych partnerów do współpracy, tworzenia „joint-ventures” i przenoszenia do Polski produkcji budowlanej ze względu na niższe koszty robocizny, natomiast urzędy finansowe Niemiec i zainteresowane instytucje gospodarcze mają wgląd w stan polskiej gospodarki i jej mechanizmy.

4. Całościowe podejście do eksportu usług budowlanych z Polski do Niemiec nie zwalnia z konieczności wyeliminowania (usprawniania) istniejących mankamentów:

- zdefiniowania obszarów, w których miarodajne jest polskie, a w których niemieckie prawo pracy i przekazanie odpowiednich wytycznych organom finansowym i kontrolnym,

- wyeliminowania kolizji między prawem, wynikającym z umowy międzyrządowej i innych polsko-niemieckich umów dwustronnych dotyczących eksportu usług budowlanych (np. o ubezpieczeniach społecznych i o zapobieganiu podwójnemu opodatkowaniu), a ustawą „Entsendegesetz” (m.in. porównania płac netto wobec obowiązku udowodnienia minimalnych płac brutto, których składniki są w obu państwach różne),

- dokonania przeglądu - omówionych wyżej - postulatów strony polskiej od początku istnienia umów międzyrządowych i wprowadzenie w życie tych, które są racjonalne,

- opracowania w ramach grupy ekspertów, płacowych schematów kalkulacyjnych do wyceny kosztów eksportu usług budowlanych, zaspokajających z jednej strony - wymogi umowy międzyrządowej, z drugiej zaś - wymogi „Entsendegesetz”,

- uzgodnienia trybu wprowadzania nowych przepisów i wytycznych, tak aby polskie firmy nie były zaskakiwane nowymi ich interpretacjami,

- dążenia do przekwalifikowania jednostronności umowy międzyrządowej o delegowaniu pracowników polskich przedsiębiorstw do realizacji umów o dzieło z 31 stycznia 1990 r. na umowę kooperacyjną, odzwierciedlającą faktyczny stan współpracy polsko-niemieckiej w budownictwie.

5. Należy dążyć w przyszłości do nadania umowie międzyrządowej z 31 stycznia 1990 r. statusu w pełni gospodarczego a nie socjalnego, za czym przemawiają następujące okoliczności:

- umowa powyższa zastąpiła art. 3 umowy o ułatwieniach w podejmowaniu kooperacji (z 23 sierpnia 1979 r.), której pozostałe przepisy nadal obowiązują,

- obie strony kontraktów o dzieło realizują przede wszystkim cele ekonomiczne (produkcja, przerób, zysk), zaś urzędy finansowe i instytucje ubezpieczeniowe pobierają z tytułu tej działalności podatki i składki,

- w negocjacjach z UE o pełne członkostwo, umowa z 31 stycznia 1990 r. może funkcjonować jako rozwiązanie przejściowe do momentu uzyskania pełnych praw członkowskich w zakresie swobody przepływu usług,

- podstawowy artykuł umowy międzyrządowej (art. 1) postanawia, że zezwolenia na pracę będą wydawane w ramach umowy niezależnie od sytuacji na rynku pracy. Podporządkowanie przez stronę niemiecką powyższej umowy mechanizmom rynku pracy, pozwala na wprowadzanie blokad w szczytowym okresie kontraktacji.

## Literatura

1. *Bilans płatniczy na bazie transakcji oraz bilans aktywów i pasywów zagranicznych RP za 1997 r.*, NBP, Warszawa 1998.
2. Bielecki J., Rybiński M., *Niemcy obawiają się polskich robotników. Wypowiedzieć umowy kontraktowe, postawić szlaban*, „Rzeczpospolita” z 18 maja 1998 r.
3. Kalinowska M., Łozińska E., *Ubezpieczenie społeczne Polaków zatrudnionych w RFN i przysługujące im świadczenia*, ZUS, Warszawa 1998.
4. Korman J., *Prawne uwarunkowania działalności podmiotów gospodarczych branży budowlanej w RFN*, Kolonia 1998, materiał nadesłany na II Polsko-Niemieckie Forum Budownictwa, Zielona Góra, 23.09.1998 r.
5. Misala J., *Polsko-niemieckie powiązania gospodarcze w XX wieku*, Fundacja im. F. Eberta, Warszawa 1992.
6. Zychowicz E., *Polskie firmy w Niemczech, Czarnego scenariusza nie będzie*, „Rzeczpospolita” z 12 lipca 1998 r.
7. Zychowicz E., *Kontyngenty na rok 1998/1999 ustalone. Niemcy zastanawiają się nad usunięciem Polaków ze swoich budów*, „Rzeczpospolita” z 11 sierpnia 1998 r.

## Spis treści

<b>Uwagi wprowadzające</b>	1
<b>1. Obrót usługami budowlanymi między Polską i Niemcami</b>	2
1.1 Charakterystyka niemieckiego i polskiego rynku budowlanego	2
1.2 Miejsce Niemiec w eksporcie usług budowlanych z Polski	3
1.3 Rozmiary eksportu usług budowlanych z Polski do Niemiec	4
1.4 Bilans obrotu usługami budowlanymi między Polską i Niemcami	9
<b>2. Problemy polskich firm budowlanych w Niemczech, których rozwiązanie leży w gestii Polski</b>	12
2.1 Kolidzje w zakresie prawa pracy, płac oraz podatków od płac	12
2.2 Wady w sposobie ubezpieczeń socjalnych pracowników zatrudnionych na kontraktach	13
2.3 Realizacja ustaleń niemiecko-polskich Grup Roboczych w sprawie zatrudnienia polskich firm w Niemczech w ramach umów o dzieło	14
<b>3. Problemy polskich firm budowlanych w Niemczech, których rozwiązanie leży w gestii Niemiec</b>	15
3.1 Ograniczenia i restrykcje spotykające polskie firmy przy eksporcie usług budowlanych do Niemiec	15
3.2 Przynależność do kas dodatkowego ubezpieczenia w budownictwie	16
3.3 Montaż dostarczanych urządzeń i obiektów	17
3.4 Stanowisko zajmowane przez Niemcy wobec Komisji Europejskiej w sprawie umowy z Polską z 31 stycznia 1990 r.	17
3.5 Możliwości uczestniczenia polskich firm w realizacji zamówień publicznych w Niemczech	18
3.6 Stanowisko Centralnego Związku Budownictwa Niemieckiego (ZDB) w sprawie eksportu budownictwa z Polski do Niemiec	19
<b>4. Wnioski</b>	20