



Europejskie Obserwatorium Sektora Budowlanego

Wzmacnianie rynku wewnętrznego w sektorze budownictwa

Sprawozdanie analityczne

Styczeń 2019

Streszczenie

Rynek wewnętrzny Unii Europejskiej (UE) gwarantuje swobodny przepływ towarów, usług, kapitału i pracy na terenie Unii, gdzie obywatele mogą swobodnie wybierać miejsce zamieszkania, pracy, nauki albo prowadzenia działalności gospodarczej. Znaczny zakres regulacji i polityk ma na celu usuwanie istniejących barier i zapobieganie pojawianiu się nowych barier dla swobody przepływu.

W 2015 r. Komisja Europejska przyjęła Strategię jednolitego rynku, która zmierza do uwolnienia pełnego potencjału rynku wewnętrznego poprzez usprawnienie regulacji, usunięcie obciążeń administracyjnych i wspieranie rozwoju MŚP i start-upów we wszystkich państwach członkowskich. Strategia obejmuje szeroką gamę sektorów, w tym sektor budownictwa. Równoległe Plan działania Budownictwo 2020 określa praktyczne działania wymagające wdrożenia w ramach Strategii Europa 2020 oraz uwzględnia elementy Strategii jednolitego rynku.

Niniejsze sprawozdanie analityczne stanowi omówienie **celu tematycznego nr 4 „Wzmacnianie rynku wewnętrznego w sektorze budownictwa”** w ramach Planu działania Budownictwo 2020. Zawarto w nim ogólny opis głównych cech rynku wewnętrznego towarów i usług w UE. Sprawozdanie przedstawia główne czynniki i przeszkody dla rozwoju rynku wewnętrznego w sektorze budownictwa oraz oddzielnie ocenia poszczególne aspekty regulacyjne i pozaregulacyjne. Wskazuje główne środki polityczne przyjęte przez państwa członkowskie i prezentuje najlepsze praktyki oraz doświadczenia wyniesione z różnorodnych działań podejmowanych na rzecz wsparcia sektora budowlanego w ramach Jednolitego rynku.

1. Charakterystyka rynku wewnętrznego

Tabela wyników jednolitego rynku

[Tabela wyników jednolitego rynku](#) została opracowana w celu podsumowania postępów państw członkowskich na drodze do pełnego wdrożenia Jednolitego rynku. Wyszczególnia kluczowe wskaźniki charakteryzujące wysiłki regulacyjne i polityczne podejmowane na poziomie EU i na poziomie krajowym w sferze budowy wewnętrznego rynku towarów i usług.

Zgodnie z tabelą wyników dwa kluczowe wskaźniki **otwartości na import** i **integracji handlowej** na poziomie krajowym mają szczególne znaczenie dla sektora budowlanego. Obrót towarami i usługami między państwami członkowskimi UE stanowi ponad dwie trzecie w ogólnym ujęciu krajowym, przy czym otwartość na import (zarówno z UE, jak i spoza niej) stanowi kluczowy wskaźnik integracji z europejskim i międzynarodowym łańcuchem wartości oraz konkurencją. **Estonia, Polska i Chorwacja** odnotowały najwyższy stopień otwartości i integracji z pozostałymi państwami UE w stosunku do rozmiarów ich gospodarek.



Udział obrotu towarami i usługami **między państwami członkowskimi UE** w ogólnym ujęciu krajowym

W kontekście efektywności procedur **zamówień publicznych** dyrektywa w sprawie zamówień publicznych została przeniesiona na grunt prawa krajowego przez 26 państw członkowskich UE. Niemniej jednak państwa członkowskie z południowej i wschodniej Europy osiągają wyniki poniżej unijnej średniej ze względu na powolne podejmowanie decyzji lub niską przejrzystość procedur przetargowych w porównaniu z państwami członkowskimi z północnej i zachodniej Europy. W sferze **kwalifikacji zawodowych** istnieją znaczne różnice w procedurach uznawania kwalifikacji zawodowych, głównie ze względu na rozmiary kraju i jego atrakcyjność dla danego zawodu.

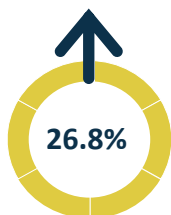
Austria, Estonia, Polska, Rumunia i Grecja osiągały w 2016 r. najwyższe wyniki w zakresie uznawania kwalifikacji zawodowych spośród krajów UE.

Rynek wewnętrzny w sektorze produktów i usług budowlanych

Handel wewnętrzny usługami budowlanymi rośnie na terenie całej UE. Całkowity roczny eksport **wyrobów budowlanych** na terenie UE wzrósł o 26,8% z poziomu 37,9 miliardów euro w 2010 r. do 48,0 miliardów euro w 2016 r. Najwyższy wzrost eksportu odnotowano dla grupy produktów „Inne wyroby betonowe, gipsowe i cementowe” oraz „Wyroby budowlane z betonu” (odpowiednio 50,7% oraz 49,4%) przy spadku eksportu w zakresie „Beton towarowy” oraz „Kamienie cięte, formowane i wykończone” (odpowiednio spadek o 22,1% oraz 8,1%).

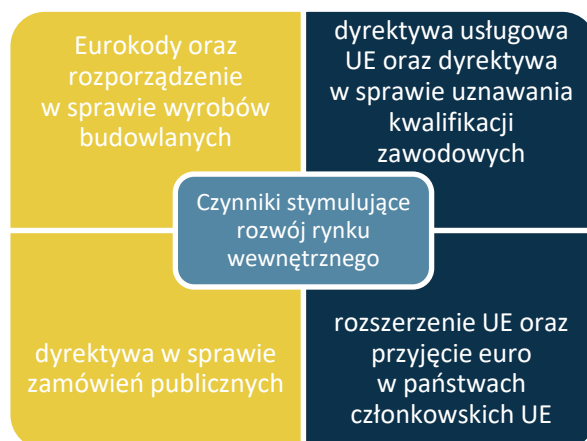
Trzech największych eksporterów wyrobów budowlanych w Europie w 2016 r. to **Niemcy, Polska i Belgia**.

Rynek usług budowlanych w UE cechuje zróżnicowanie i brak integracji.



Wzrost całkowitego rocznego eksportu **produktów budowlanych** w UE w latach 2010–2016.

Wartość importu i eksportu **usług budowlanych** w całej UE w 2016 r. była niższa niż w przypadku wyrobów budowlanych na skutek bardzo niskiej integracji rynku usług budowlanych w UE (1%). **Dania, Belgia i Niemcy** to kraje należące do największych eksporterów i importerów usług budowlanych w 2016 r., natomiast **Bułgaria, Polska i Litwa** odnotowały w tym samym roku największy wzrost eksportu usług budowlanych.



Integracja handlowa w UE jest znacznie mniejsza w sferze usług niż towarów (**6%** i **22%**) i jest szczególnie niska w sferze **usług sektora budowlanego (tylko 1%)**.

2. Czynniki stymulujące rozwój rynku wewnętrznego towarów i usług

W ramach strategii Europa 2020 służącej osiągnięciu inteligentnego, zrównoważonego i zintegrowanego wzrostu standaryzacja odgrywa ważną rolę w poprawie poziomu konkurencji na rynku wewnętrznym, sprzyjając tym samym wzrostowi gospodarczemu i tworzeniu miejsc pracy.

Eurokody oraz rozporządzenie w sprawie wyrobów budowlanych okazały się być skutecznymi narzędziami do wzmacniania rynku wewnętrznego wyrobów budowlanych. Stymulują one rozwój rynku wewnętrznego wyrobów budowlanych i ustalają zharmonizowane warunki i normy obrotu wyrobami budowlanymi.

Wewnętrzny rynek usług reguluje **dyrektywa w sprawie usług na rynku wewnętrznym (2006/123/WE)**, w której szczegółowo określono zasady przejrzystości oraz ułatwiono świadczenie i korzystanie z usług przez przedsiębiorstwa oraz konsumentów na Jednolitym rynku. **Dyrektywa w sprawie uznawania kwalifikacji zawodowych (2005/36/WE)** określa warunki uznawania kwalifikacji w zawodach regulowanych na terenie UE w celu usuwania przeszkód dla swobodnego przepływu specjalistów ze względu na rozbieżne wymogi w zakresie kwalifikacji między poszczególnymi krajami.

Celem **dyrektywy w sprawie zamówień publicznych** jest również promowanie swobodnego przepływu towarów i usług na rynku wewnętrznym poprzez harmonizację zasad organizacji zamówień publicznych w państwach członkowskich.

W końcu **rozszerzenie UE** o szereg nowych państw członkowskich w Europie Środkowo-Wschodniej prowadzące do zwiększonej mobilności siły roboczej i rozwoju działalności gospodarczej w sektorze budowlanym, jak również **przyjęcie euro jako waluty w państwach członkowskich UE**, są postrzegane jako najważniejsze czynniki o charakterze pozaregulacyjnym wpływające na rozwój rynku wewnętrznego towarów i usług.

3. Przeszkody w rozwoju rynku wewnętrznego

Bariery powstrzymujące wzmocnienie rynku wewnętrznego towarów i usług budowlanych wynikają z **niepełnego ujednoczenia przepisów regulacyjnych** między państwami członkowskimi oraz z **charakterystyki samego sektora** powiązanej z barierami językowymi, odległościami transportowymi, kosztami transakcji transgranicznych i/lub preferencjami krajowymi/lokalnymi.

Bliskość i wspólny język odgrywają ważne role w obrocie usługami budowlanymi. Na terenie UE transgraniczne praktyki przetargowe z wykorzystaniem wspólnego języka opisu robót i usług budowlanych zwiększają prawdopodobieństwo uzyskania zamówienia odpowiednio o około 600% i 200%, natomiast w przypadku wyrobów wartość ta wynosi zaledwie 60%. Inne przeszkody ograniczające dobrze funkcjonujący rynek wewnętrzny to **praktyki ograniczające konkurencję**, takie jak faworyzowanie, brak przejrzystości w zamówieniach publicznych, pojedynczy oferenci i przekupstwo.

Na poziomie krajowym istnieje szereg **przeszkód dla rozwoju rynku wewnętrznego**. Dotyczą one **właściwego egzekwowania realizacji zasad oraz wdrażania procedur zamówień publicznych**, co ma szczególne znaczenie dla sektora budowlanego i utrudnia dostęp przedsiębiorstw zagranicznych do zamówień publicznych.

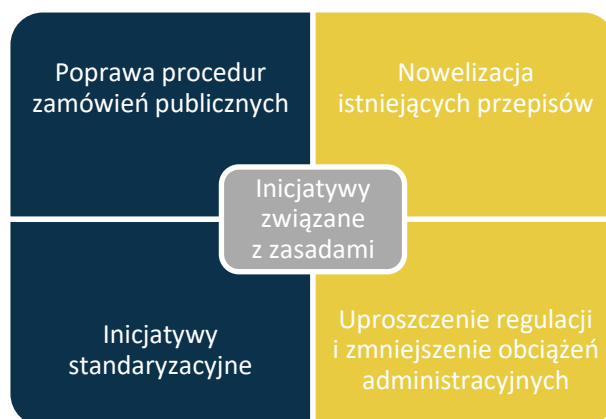
4. Inicjatywy polityczne

Państwa członkowskie wprowadziły szereg **instrumentów inicjatyw politycznych** mających na celu wspieranie rozwoju jednolitego rynku UE dla usług i wyrobów budowlanych. Środki polityczne mają szeroki zakres i obejmują zarówno krajowe plany działań na rzecz poprawy środowiska regulacyjnego, jak i inicjatywy na rzecz standaryzacji, uznawalności kwalifikacji oraz walki z oszustwami i korupcją.

Wśród państw EU-28 można zaobserwować następujące najważniejsze tendencje:

1. Nowe inicjatywy polityczne wprowadzane w państwach członkowskich skupiają się na **poprawie procedur zamówień publicznych, ograniczeniu ryzyka korupcji i wspieraniu wzajemnej uznawalności kwalifikacji**.

Na przykład w Bułgarii wprowadzono nową **ustawę w sprawie zamówień publicznych**, obowiązującą od kwietnia 2016 r., która stanowi transpozycję przepisów dyrektyw UE w sprawie zamówień publicznych. Jej celem jest zwiększenie przejrzystości oraz przewidywalności w procesie przyznawania zamówień, uproszczenie procedur administracyjnych i ograniczenie obciążeń regulacyjnych dla MŚP, w tym tych z sektora budowlanego. Ponadto wprowadzana jest scentralizowana krajowa wspólna platforma e-zamówień, która może poprawić dostęp do



informacji i uprościć oraz skrócić procedury. Równolegle rząd bułgarski wprowadza strategię rozwoju e-zarządzania, aby poprawić dostęp do publicznych usług administracyjnych.

2. Niektóre państwa członkowskie **nowelizują istniejące przepisy** w celu ograniczenia obciążeń administracyjnych dla przedsiębiorstw budowlanych oraz w celu uproszczenia dostępu do pozwoleń na budowę.
W sferze narzędzi Holandia jest jednym z niewielu państw członkowskich, wspólnie z Finlandią i Wielką Brytanią, które oferuje krajowy scentralizowany system online umożliwiający składanie wniosków o wydanie pozwolenia na budowę, umożliwiając całkowicie elektroniczną obsługę, a tym samym do minimum ograniczając nakłady administracyjne związane z tym procesem.
3. Innowacyjne **inicjatywy standaryzacyjne** w państwach członkowskich są dość ograniczone.
Za pośrednictwem **Instytutu na rzecz Badań Sprzętu i Technologii Budowlanych** (Institutul de Cercetări pentru Echipamente și Tehnologii în Construcții - ICECON) rząd rumuński promuje ocenę i weryfikację w sektorze wyrobów budowlanych, jak również opracowywanie nowych norm zgodnych z podejmowanymi w UE wysiłkami na rzecz harmonizacji.
4. Niektóre państwa członkowskie wprowadziły krajowe strategie i plany działania na rzecz **uproszczenia przepisów i obniżenia obciążeń administracyjnych**, w tym konkretne działania dotyczące sektora budowlanego.
W Estonii projekt pod nazwą **Zero biurokracji** ma służyć nawiązaniu współpracy między Ministerstwem Administracji Publicznej i Ministerstwem Finansów w zakresie działań zmierzających do ograniczenia biurokracji w różnych obszarach, w tym w sektorze budowlanym. Aby uprościć dostęp do rynku oraz ułatwić i zmniejszyć koszty prowadzenia działalności gospodarczej przez przedsiębiorstwa, wszystkie działania wynikające z konkretnych wymogów obowiązujących w sektorze są mapowane i opracowywana jest metodologia mająca na celu ocenę skutków finansowych. Projekt ma na przykład na celu przyspieszenie procedury wydawania pozwolenia na budowę poprzez wprowadzenie elektronicznych rozwiązań umożliwiających odpowiednim stronom monitorowanie złożonego wniosku w czasie rzeczywistym.

Aby ograniczyć ryzyko oszustwa i korupcji, Komisja Europejska podkreśla rolę zamówień publicznych z wykorzystaniem funduszy europejskich realizowanych za pośrednictwem zapoczątkowanej przez nią inicjatywy **„Pakty Uczciwości – mechanizm obywatelskiej kontroli na rzecz ochrony funduszy UE”**. Przyjęte w ramach paktu podejście oparte na kontroli ze strony społeczeństwa obywatelskiego wdrożono już w sektorze budowlanym w kilku krajach. Pakty wykorzystano na przykład w ramach projektu „Prace na linii kolejowej nr 1 na odcinku Częstochowa–Zawiercie” w **Polsce**, „Budowa autostrady M6 między Bóly-Ivándárda i granicą państwa” na **Węgrzech** oraz „Modernizacja energetyczna szpitali” w **Słowenii**. Podejście oparte na Paktach Uczciwości ma zwiększyć przejrzystość i poziom zaufania do organów władzy państwowej, ograniczyć nieprawidłowości w zarządzaniu i oszustwa, przyczynić się do podniesienia renomy zamawiających i obniżenia kosztów dzięki wzmocnieniu konkurencji.

5. Podsumowanie

W przyszłości starania powinny koncentrować się na **cyfrowych narzędziach i platformach do obsługi procedur administracyjnych w sektorze budowlanym, rozwiązaniach z zakresu e-zamówień, działaniach na rzecz zapobiegania korupcji oraz dodatkowo sprzyjać wzmocnieniu środków służących wzajemnemu uznawaniu kwalifikacji.**

Aby móc w pełni zrealizować potencjalne korzyści wynikające z omówionych czynników stymulujących, w przyszłości należy uwzględnić następujące zagadnienia:

- Zwiększona koncentracja na narzędziach elektronicznych i platformach umożliwiających realizację procedur administracyjnych w sektorze budowlanym.
- Zwiększona koncentracja na rozwiązaniach z zakresu e-zamówień, poprawa dostępu do informacji dla oferentów zagranicznych, poprawa przejrzystości procedur przetargowych oraz obniżenie kosztów udziału w procedurze przetargowej.

- Dalsze działania mające na celu wprowadzenie i wdrożenie rozwiązań na rzecz zapobiegania korupcji będą konieczne, aby zmierzyć się z ciągle obecną korupcją, zwłaszcza przy udzielaniu zamówień publicznych na prace budowlane.
- Dalsze wsparcie działań zmierzających do zwiększenia uznawalności kwalifikacji będzie stanowić ważne narzędzie poprawiające mobilność specjalistów z sektora budowlanego i powiązanych sektorów, jak również umożliwiające rozwiązywanie problemów zapotrzebowania na wykwalifikowanych pracowników z doświadczeniem w różnych krajach.