

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie „Przemiany w sektorze budownictwa w Europie”

(2009/C 27/05)

Dnia 6 grudnia 2007 r. Margot WALLSTRÖM, wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej i komisarz ds. stosunków instytucjonalnych i strategii komunikowania oraz Günter VERHEUGEN, wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej i komisarz ds. przedsiębiorstw i przemysłu, zwrócili się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie:

przemian w sektorze budownictwa w Europie

Sekcja Jednolitego Rynku, Produkcji i Konsumpcji, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię dnia 13 czerwca 2008 r. Sprawozdawcą był Bernard HUVELIN.

Na 446. sesji plenarnej w dniach 9–10 lipca 2008 r. (posiedzenie z dnia 10 lipca) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął 57 głosami — 2 osoby wstrzymały się od głosu — następującą opinię.

1. Wnioski

1.1 W przeciwieństwie do tego, co niektórzy mogliby sądzić, przyszłość przemysłu budowlanego zależeć będzie w mniejszym stopniu od wyasygnowanych środków publicznych (nawet jeśli zwiększenie ciągłości programowania byłoby niewątpliwym plusem), a w większym stopniu od zdolności właściwych organów do rozwijania ram prawnych, które stosowałyby się do wszystkich i które umożliwiłyby zwiększenie przejrzystości konkurencji i lepsze wykorzystanie potencjału i wiedzy specjalistycznej przedsiębiorstw różnej wielkości.

1.2 Mając powyższe na uwadze, w niniejszej opinii zaleca się przede wszystkim:

- wprowadzenie rozporządzeniem, w jak najkrótszym czasie, ujednoliconych procedur przetargowych, dzięki którym klienci, szczególnie z sektora publicznego, otrzymaliby możliwie najszerszy i jak najbardziej zrozumiały wachlarz możliwości, z którego mogliby wybrać instrument kontraktowy najbardziej odpowiadający ich wymaganiom;
- otwarcie dla pracowników sektora budownictwa możliwości prawnych, które pozwoliłyby im na wniesienie istotnego wkładu w realizację wyzwań związanych z rozwojem zrównoważonym: małe i duże przedsiębiorstwa są dzisiaj gotowe zmierzyć się zwycięsko z tym wyzwaniem dzięki takim rozwiązaniom, jak uwzględnienie kosztu całkowitego, udział w partnerstwach publiczno-prywatnych niezależnie od ich wielkości oraz finansowanie oparte na przewidywanych wynikach;
- poprawę wizerunku sektora budownictwa, tak aby zainteresować nim uczącą się młodzież i rozwiązać problem niedostatecznego napływu nowych pracowników;
- położenie większego nacisku na szkolenia w zawodach, które stanowią dużą część europejskiego rynku pracy niezagrażonego delokalizacją;
- wspieranie zrównoważonego budownictwa w UE;
- utrzymanie zdrowego otoczenia gospodarczego oraz warunków zatrudnienia, które są wyrazem poszanowania potrzeb ludzi w krajach, w których pracują;

— wspieranie konkurencyjności europejskiej.

1.3 Tylko pod tym warunkiem możliwe będzie przygotowanie się na prawdopodobne rychłe pojawienie się konkurencji spoza Europy.

2. Tło i wprowadzenie

2.1 W piśmie z dnia 6 grudnia 2007 r. komisarze europejscy Margot Wallström i Günter Verheugen zwrócili się do EKES-u, w ramach realizacji agendy lizbońskiej, o sporządzenie opinii rozpoznawczej w celu zbadania, czy regulacje obowiązujące w sektorze budownictwa i w sektorze usług dla przedsiębiorstw „są spójne, czy uwzględniają one aktualne i przyszłe przemiany oraz w jakim stopniu konieczne byłoby dokonanie uproszczenia, racjonalizacji i modernizacji prawodawstwa w tej dziedzinie. Należy w tym miejscu podkreślić, że opinia nie powinna ograniczyć się do analizy przepisów bezpośrednio dotyczących wspomnianych sektorów, lecz powinna odnieść się do wszelkich innych przepisów prawnych wpływających na rozwój tychże sektorów (ochrona zdrowia, bezpieczeństwo i higiena pracy, ochrona środowiska naturalnego itp.) oraz uwzględnić uzasadnione interesy tych sektorów”.

2.2 Należy zatem przeprowadzić rygorystyczną i metodyczną analizę wszystkich kwestii podniesionych we wniosku o sporządzenie opinii, ponieważ zakres opracowania jest bardzo szeroki. W przeszłości kwestie te były przedmiotem licznych całościowych opracowań zleconych przez Komisję różnym ekspertom zewnętrznym.

2.3 Niemniej niniejsza opinia ograniczy się do analizy aspektów zasygnalizowanych przez wnioskodawcę, a mianowicie zmian lub uproszczeń aktów prawnych lub przepisów mających zastosowanie do sektora budownictwa i prowadzących do poprawy warunków jego funkcjonowania i rozwoju w ramach strategicznej i obiektywnej wizji tego sektora.

2.4 W niniejszej opinii przywołano zatem pewne istotne dane dotyczące sektora budownictwa, które pozwalają przedstawić zawody związane z budownictwem wraz z ich typowymi ograniczeniami w odpowiednim kontekście.

3. Miejsce sektora budownictwa w gospodarce europejskiej

3.1 Wskaźniki dotyczące sektora budownictwa: 2006 r., UE-27, 2,7 miliona przedsiębiorstw

	2006
Udział wartości dodanej brutto w budownictwie w ogólnym PKB	10,5 %
Udział wynagrodzeń pracowniczych w budownictwie w wartości dodanej brutto tego sektora	54,5 %
Udział nakładów brutto na środki trwałe w sektorze budownictwa w nakładach brutto na środki trwałe we wszystkich sektorach	50,5 %
Udział całkowitego zatrudnienia w sektorze budownictwa w całkowitym zatrudnieniu we wszystkich sektorach ⁽¹⁾	2 %

⁽¹⁾ Zatrudnienie w sektorze budownictwa stanowi 30,4 % zatrudnienia w przemyśle — źródło: Eurostat i FIEC.

3.2 Przypomnienie pewnych faktów

3.2.1 Budownictwo jest działalnością niepodatną na delokalizację, a zatem ma ono znaczący wpływ na przyszłe tendencje we wzroście gospodarczym w Europie i jej strukturę przemysłową.

3.2.2 Z uwagi na samą strukturę swej produkcji i konieczność dysponowania stałymi lokalizacjami rozmieszczonymi we wszystkich krajach i silnie zakorzenionymi w życiu społeczności lokalnych, budownictwo odgrywa rolę społeczną i obywatelską, którą należy mieć na uwadze i wspierać.

3.2.3 Wreszcie budownictwo powinno odgrywać ważną rolę we wszystkich działaniach związanych z rozwojem zrównoważonym:

- jako niezbędny podmiot realizujący inwestycje w tym kontekście (mieszkania — ogólnie budynki — transport — produkcja energii etc.);
- poprzez dostosowanie metod wykonawstwa, w tym sektora materiałów, do potrzeb i wymogów rozwoju zrównoważonego.

3.2.4 Przedstawienie ogólnego obrazu omawianego sektora działalności nie byłoby kompletne bez przypomnienia, że pomimo znaczących wysiłków podejmowanych przez ten sektor przez ponad 30 lat, obraz zawodów związanych z budownictwem pozostaje częściowo negatywny. W niniejszej opinii należy odnieść się do tej kwestii, ponieważ:

- wpływa ona w niektórych krajach na sformułowania dotyczące warunków realizacji zamówień publicznych i na podejście do pracy nielegalnej;
- stwarza niewątpliwe trudności w zakresie zatrudniania ludzi młodych (bezpośrednia atrakcyjność zawodu) i w ich szkoleniu (nieufny stosunek ogólnego systemu edukacji do sektora budownictwa).

3.2.5 Sama natura tych zawodów, zarówno jeśli chodzi o potrzeby klientów, jak i o różne wymagania techniczne sprawia, że rynek budownictwa jest i jeszcze długo pozostanie bardzo

podzielony, co zawsze prowadzić będzie do współistnienia obok siebie rzemieślników oraz małych, średnich i dużych przedsiębiorstw.

W tym kontekście należy zrewidować postrzeganie budownictwa przez pryzmat dużych przedsiębiorstw angażujących się jedynie w duże projekty zważywszy, że prace o wartości jednostkowej przekraczającej 20 mln euro reprezentują jedynie 2-5 % całego rynku budownictwa.

3.2.6 Z tego względu duże grupy europejskie, często bardzo widoczne na rynkach światowych, stanowią w większości „federacje” małych i średniej wielkości przedsiębiorstw, silnie zakorzenionych w społecznościach lokalnych i działających w tym samym środowisku konkurencyjnym co lokalne struktury niezależnych MŚP.

3.2.7 Duże europejskie podmioty tego sektora zazwyczaj rozwinęły się według innego modelu niż tzw. model amerykański, to znaczy poprzez opracowanie sposobów utrwalania i rozwijania we własnym zakresie wiedzy specjalistycznej i opierania się na własnej pomysłowości oraz poprzez uczestnictwo w fazie koncepcyjnej.

3.2.8 To dzięki temu podejściu przedsiębiorstwa europejskie wypracowały sobie miejsce na rynkach światowych. Model ten, oparty na łączeniu koncepcji i realizacji, nie jest wyłączną domeną dużych przedsiębiorstw, ale może i powinien stosować się do przedsiębiorstw różnej wielkości.

4. Pewne podstawowe zasady

4.1 Wyzwaniem, któremu musi sprostać niniejsza opinia rozpoznawcza, opracowana na wniosek Komisji Europejskiej, powinno być, oprócz uproszczenia prawodawstwa, zaproponowanie podjęcia działań umożliwiających:

- rzeczywistą przejrzystość procedur przetargowych i równość szans;
- przejście od kultury podejrzliwości, będącej dziedzictwem odległej przeszłości, do kultury zaufania i partnerstwa;
- uwzględnienie najbardziej korzystnej pod względem ekonomicznym oferty (najlepszego oferenta) oraz kosztów całkowitych całego cyklu realizacji robót;
- zagwarantowanie praw własności intelektualnej;
- określanie w ramach przetargów minimalnych warunków pracy oraz kontrolę ich przestrzegania i nakładanie kar za ich naruszanie;
- zmniejszanie obciążeń administracyjnych poprzez ograniczenie w największym możliwym stopniu uregulowań prawnych i procedur, przy jednoczesnym zachowaniu aspektów bezpieczeństwa oraz podstawowych praw i obowiązków stron umowy.

4.2 Z wyjątkiem kwestii fluktuacji wielkości rynków, która nie wchodzi w zakres omawianej opinii, powyższe wymienione różne elementy, które należałoby uwzględnić w przepisach, powinny umożliwić normalny rozwój podmiotów sektora budowlanego, zgodnie ze spójną polityką społeczną (zatrudnienie — zabezpieczenie socjalne — wynagrodzenia etc.). Powinny one również uczynić go bardziej atrakcyjnym dla różnych zainteresowanych podmiotów (młodych rodziców, nauczycieli etc.).

5. Główne propozycje

5.1 Proponujemy, by właściwe organy skupiły swoje wysiłki na następujących kluczowych elementach:

- ujednoczeniu i uproszczeniu procedur udzielania zamówień publicznych tak, by zagwarantować jednoczesną przejrzystość oraz optymalizację środków oraz kompetencji;
- promowaniu innowacyjności, zwłaszcza poprzez uregulowanie kwestii własności intelektualnej pomysłów oraz ich wariantów;
- szkoleniu pracowników, zarówno wstępnym, jak i w ciągu całej kariery zawodowej;
- przyczynieniu się do zmiany wizerunku tego sektora zawodowego oferującego miejsca pracy młodym ludziom;
- przepisach socjalnych regulujących warunki zatrudnienia oraz najlepsze praktyki w zakresie BHP;
- szeroko rozumianym rozwoju zrównoważonym, w której to kwestii przedsiębiorstwa budowlane powinny odegrać zasadniczą rolę oraz podejmować nowe obowiązki.

5.2 Ujednoczenie i uproszczenie procedur udzielania zamówień publicznych

5.2.1 Proponujemy następujące kierunki działań:

- przekształcenie obecnych dyrektyw w zakresie zamówień publicznych w rozporządzenia w celu rzeczywistego ujednoczenia procedur na szczeblu europejskim, a także zapewnienia równych warunków konkurencji;
- bardziej systematyczne preferowanie najlepszych, a nie najtańszych oferentów;
- stworzenie ściślejszych ram dialogu konkurencyjnego dla podmiotów zamawiających tak, by stał się on autentyczną procedurą optymalizacji, a nie systematycznego wykradania pomysłów oraz własności intelektualnej;
- zachęcanie do stosowania podejścia „od koncepcji do realizacji” pozwalającego łączyć, poczynając od fazy koncepcyjnej, specjalistyczną wiedzę przedsiębiorstw z talentem pomysłodawców;
- stosowanie na szerszą skalę kontraktów globalnych (dla prac budowlanych i konserwatorskich lub PPP), by sprostać wyzwaniom związanym z rozwojem zrównoważonym;
- przygotowanie i zorganizowanie adekwatnej odpowiedzi na próby dumpingu podejmowane przez niektóre kraje na rynkach europejskich;
- wprowadzeniu w życie rzeczywistej harmonizacji norm i rozwiązań technicznych w celu usunięcia krajowych barier technicznych i skonsolidowania rynku europejskiego;
- uwzględnianie potrzeb małych i średnich przedsiębiorstw, tak aby umożliwić im trwałe funkcjonowanie i utrzymanie zatrudnienia oraz aby uniknąć zbytniego rozwarstwienia tego sektora.

Jeżeli chodzi o tę całą listę, trzeba wyraźnie zaznaczyć, że formułując wnioski o pewne zmiany w istniejących przepisach nie oczekuje się odpowiedzi polegającej na narzuceniu z góry gotowych rozwiązań, ale pragnie się, by inwestorzy dysponowali swego rodzaju kompletnym „zestawem narzędzi”, z której mogliby wybrać rozwiązanie odpowiednie do ich potrzeb.

5.2.2 Wszystkie te modyfikacje lub przystosowania powinny wspierać przejrzyste i równe warunki gry między strukturami

prywatnymi, publicznymi lub quasi-publicznymi i jednoznacznie stwierdzać, że wykonywanie wszelkich prac wymagających świadczeń finansowych musi być poprzedzone procedurą przetargową i zawarciem formalnej umowy.

5.3 Innowacyjność i własność intelektualna

5.3.1 Specyficzną charakterystyką sektora budownictwa jest to, że jego produkty są zawsze „prototypami”. Stwarza to potrzebę przyjęcia prawodawstwa europejskiego chroniącego własność intelektualną i uwzględniającego szczególnie cechy pomysłów mających podlegać ochronie: a mianowicie, że powstają one w odpowiedzi na konkretne zaproszenie do składania ofert i że niekoniecznie będą się systematycznie powtarzać. Należy przyjąć konkretne przepisy prawne na szczeblu europejskim, które chroniłyby myśl techniczną w procesie konkurencji i przyznawały oferentom określone prawa.

5.4 Szkolenie

5.4.1 W większości państw członkowskich pracownicy sektora budownictwa dość powszechnie twierdzą, że generalnie krajowe systemy kształcenia tylko w niewielkim stopniu odpowiadają na potrzeby ich zawodu, a uwaga ta dotyczy wszystkich szczebli nauczania. Dlatego, o ile powinno się ulepszyć relacje między zawodami a krajowymi systemami edukacyjnymi, to należałoby również stwarzać zachęty na szczeblu europejskim, które mogłyby polegać na:

- wspieraniu prawodawstwa w dziedzinie szkoleń w sektorze budownictwa i robót publicznych (uznawanie i równoważność certyfikatów szkoleniowych na wszystkich szczeblach);
- przyczynianiu się do rzeczywistego podnoszenia wartości zasobów ludzkich poprzez propagowanie kształcenia ustawicznego — zważywszy, że trudna sytuacja w budownictwie jest powszechnie znana, sektor ten jest źle postrzegany przez młodych ludzi, a ponadto oferuje niewielkie możliwości awansu; w sektorze budownictwa odpowiednie przygotowanie jest niezwykle ważne, ponieważ wymagane są szerokie, a nawet bardzo szerokie kwalifikacje, co wiąże się z solidnymi podstawami; kwalifikacje pracowników powinny być następnie podnoszone przez przedsiębiorstwa poprzez zapewnianie dostępu do regularnych szkoleń, a tym samym do awansów;
- powszechnym wprowadzeniu systemu szkoleniowego typu „Erasmus” kształcącego na różnych szczeblach w zawodach związanych z europejskim sektorem budownictwa i robót publicznych, korzystając z doświadczeń zdobytych w działaniach na bardzo małą skalę (dzięki wsparciu EFS w trzech gałęziach: malarstwie, kamieniarstwie i renowacji zabytków);
- rozwijaniu europejskich szkół wyższych kształcących w zawodach sektora budownictwa i robót publicznych oraz wspieraniu uznawania europejskiego tytułu czeladnika;
- rozwijaniu szkół kształcących w kierunku nadzoru robót budowlanych w Europie tak, by klienci przedsiębiorstw, którzy reprezentują sektor publiczny i prywatny, mieli lepszą wiedzę o kontraktach i o sposobach działania przedsiębiorstw;
- tworzeniu europejskich międzybranżowych wyższych uczelni zawodowych;
- wspieraniu europejskich kwalifikacji (np. znajomości języków).

5.5 Przepisy socjalne oraz BHP

5.5.1 Bieżące przepisy mają bardzo pozytywny i znaczący wpływ na warunki pracy w budownictwie. Niemniej należałoby:

- wspierać wymianę najlepszych wzorców postępowania dotyczących aspektów BHP;
- zwalczać nielegalne zatrudnienie poprzez wprowadzenie w życie instrumentów europejskich (konsultacja i wspólna sieć banków danych, identyfikatory i systemy identyfikacji pracowników), sankcji oraz odpowiedniego opodatkowania (na przykład obniżonej stawki VAT);
- ułatwiać wprowadzanie w życie rozporządzenia REACH;
- ułatwiać przepływ pracowników z jednoczesnym unikaniem dumpingu socjalnego (zaakceptowanie formalności, które już zostały wprowadzone w państwach członkowskich w odniesieniu do delegowania) i umożliwiać pracownikom europejskim powrót do kraju pochodzenia;
- zapewnić możliwość egzekwowania kar pieniężnych we wszystkich państwach UE;
- przyjąć, że podstawą dla każdego rodzaju mobilności pracowników musi być akceptacja warunków państwa, w którym wykonuje się pracę.

5.6 Rozwój zrównoważony

5.6.1 W obliczu globalnych wyzwań, w tym tych związanych ze zmianami klimatycznymi, pracownicy sektora budownictwa mają, jak już wspomniano, znaczącą rolę do odegrania. Dziś są gotowi przyjąć za nią odpowiedzialność i wnieść wartość dodaną na rynek europejski, w ramach istniejących przepisów i zachęt. Są również gotowi przekazywać swą specjalistyczną wiedzę w innych częściach świata, tam gdzie wiadomo, że wysiłki, które należałoby podjąć są ogromne, a zarazem konieczne, by skutki podjętych działań były odczuwalne dla wszystkich.

5.6.2 W tym celu należałoby:

- wprowadzić do europejskich przepisów dotyczących zamówień publicznych podejście oparte na kosztach całkowitych (w trakcie całego trwania inwestycji) i zdefiniować najlepszego oferenta, być może w oparciu o kryterium „rozwoju zrównoważonego”. Powinno to umożliwić podmiotom zamawiającym pełne uwzględnienie wymiaru „rozwoju zrównoważonego” w procedurze selekcji;
- wspierać procedury związane z partnerstwem publiczno-prywatnym, które z racji swej istoty łączą koncepcję, reali-

zację i konserwację, i które mogą być najlepszym środkiem optymalizującym koncepcję kosztów całkowitych;

- dokonać przeniesienia określonych środków pomocowych poprzez ich skoncentrowanie, we wszystkich państwach członkowskich, na ogromnym zadaniu renowacji infrastruktury energetycznej;
- promować duże kompleksowe projekty dotyczące robót publicznych i renowacji budynków publicznych;
- wspierać rozwój i promocję dzielnic ekologicznych (stworzyć oznakowanie wspólnotowe, opracować zachęty finansowe itd.).

5.6.3 Zarówno w sektorze budownictwa, jak i w sektorze transportu gdy przedsiębiorstwa mają możliwość udziału w całym łańcuchu „koncepcja-realizacja-utrzymanie”, są w stanie wnieść znaczny wkład, między innymi w zakresie zapewnienia finansowania potrzebnych operacji, ze względu to, że potrafią zarządzać całkowitymi kosztami i finansować inwestycje przyszłą oszczędnością energii.

5.7 MŚP w sektorze budownictwa

5.7.1 Problemem małych i średnich przedsiębiorstw w sektorze budownictwa nie jest tak naprawdę dostęp do określonego rodzaju rynku, tak jak ma to miejsce w przypadku innych rodzajów działalności (patrz pkt 3.2.5 powyżej).

5.7.2 Z tego względu przedstawiciele omawianego sektora słusznie uznają, że rozumowanie w kategorii „kontyngentów” — wspierane przez niektórych, ale odrzucone przez władze europejskie — jest nieuzasadnione; zwłaszcza, że rzeczywiste dane liczbowe we wszystkich państwach europejskich znacząco przekraczają liczby przytaczane przez jedną, jak i drugą stronę.

5.7.3 Kwestie MŚP, poza zagadnieniami uwzględnionymi w *Small Business Act*, należy więc dodatkowo uregulować poprzez:

- inteligentne rozwiązania w zakresie transferu przedsiębiorstw;
- rozwiązania w zakresie wsparcia, wzajemnego świadczenia usług lub środków finansowych umożliwiających ustanowienie równych reguł gry bez zakłócania konkurencji, szczególnie dotyczące dostępu MŚP do złożonych przedsięwzięć (PPP i zrównoważony rozwój);
- rozwiązania mające na celu ułatwienie dostępu MŚP do standaryzacji i norm.

Bruksela, 10 lipca 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS