

## Становище на Европейския икономически и социален комитет относно „Развитие на строителния сектор в Европа“

(2009/C 27/05)

На 6 декември 2007 г. г-жа Margot WALLSTRÖM, заместник-председател на Европейската комисия и комисар по институционалните отношения и комуникацията, и г-н Günter VERHEUGEN, заместник-председател на Европейската комисия и комисар по предприятията и промишлеността, отправиха искане към Европейския икономически и социален комитет да изготви проучвателно становище относно

*„Развитие на строителния сектор в Европа“.*

Специализираната секция „Единен пазар, производство и потребление“, на която беше възложено да подготви работата на Комитета по този въпрос, прие своето становище на 13 юни 2008 г. (докладчик: г-н HUVELIN).

На 446-та си пленарна сесия, проведена на 9 и 10 юли 2008 г. (заседание от 10 юли), Европейският икономически и социален комитет прие настоящото становище с 57 гласа „за“, без гласове „против“ и 2 гласа „въздържал се“.

### 1. Заключение

1.1 Противно на това, което някои може би мислят, бъдещето на строителния сектор ще се определя не толкова от публичните кредити, които ще бъдат предоставени (въпреки че една по-голяма последователност в планирането би била безспорно предимство и в бъдеще), колкото от капацитета на компетентните власти да променят наложената на всички законодателна рамка, така че да създадат възможност за по-прозрачна конкуренция и по-пълноценно използване на потенциала и уменията на всички предприятия, независимо от размера им.

1.2 В този дух настоящото становище препоръчва следните основни мерки:

- въвеждане в най-кратък срок на уеднаквени с регламент процедури за провеждане на търгове, които да предоставят на клиентите и по-специално на публичните клиенти, възможно най-широк и ясен инструментариум, от който те като отговорни лица да изберат договорния инструмент, който най-добре отговаря на техните потребности;
- разкриване на регулаторни възможности за специалистите от строителния сектор, чрез които да дадат своя принос за преодоляване на предизвикателствата на устойчивото развитие: подходът за цялостно отчитане на разходите, използването на публично-частни партньорства от всякакъв мащаб и финансирането, основано на очакваните резултати, означават, че малките и големите предприятия вече са в състояние да отговорят на тези предизвикателства;
- усилия за подобряване на облика на строителния сектор, за да се привлекат младите хора в процес на обучение и да се противодейства на недостига на специалисти;
- осезаеми усилия за обучение по професиите, които представляват съществен дял от неподлежащата на делегация заетост в Европа;
- насърчаване на устойчива строителна дейност в ЕС;
- запазване на добра икономическа среда и условия на заетост, зачитащи потребностите на хората в страните, в които те работят;

— насърчаване на европейската конкурентоспособност.

1.3 Само при тези условия може да се постигне готовност за вероятната поява в близко бъдеще на конкуренти извън Европа.

### 2. Въведение (контекст)

2.1 В писмо от 6 декември 2007 г. европейските комисари Margot Wallström и Günter Verheugen в рамките на изпълнението на Лисабонската програма отправиха искане към ЕИСК за изготвяне на проучвателно становище, в което да бъде разгледан въпросът дали текстовете относно строителния сектор и сектора на бизнес услугите *„образуват едно свързано цяло, дали съответстват на текущите и бъдещите промени и в каква степен е необходимо да се започне процес на опростяване, оптимизиране и модернизиране на законодателството в тези области. Следва да се уточни, че процесът не бива да се ограничава до разпоредбите, отнасящи се до съответните сектори, а трябва да обхване всички други разпоредби, които оказват влияние върху тяхното развитие (здраве и безопасност на работното място, опазване на околната среда и др.) и да включва свързаните с тези области законни интереси“.*

2.2 Следователно е необходимо щателно и методично да се разгледат всички въпроси, поставени в искането за изготвяне на становище, тъй като темата е изключително обширна и в миналото е била предмет на няколко общи проучвания, възложени от Комисията на външни консултанти.

2.3 В настоящото становище обаче ще бъдат разгледани само аспектите, посочени от възложителя, а именно измененията или опростяването на законодателството или нормативната уредба, които са приложими по отношение на строителния сектор и в рамките на един стратегически и обективен анализ на сектора могат да внесат подобрения, които да доведат до по-добри условия за работа и развитие.

2.4 За целта настоящото становище съдържа някои полезни факти за строителния сектор, които да представят в съответния контекст строителните професии и присъщите им ограничения.

### 3. Мястото на строителния сектор в европейската икономика

3.1 Ето някои данни за строителния сектор, който през 2006 г. обхващаше 2,7 милиона предприятия в ЕС-27:

	2006 г.
Дял на брутната добавена стойност на строителния сектор в БВП	10,5 %
Дял на възнагражденията на служителите в строителния сектор от брутната добавена стойност на сектора	54,5 %
Дял на бруто образуване на основен капитал в строителния сектор от общото бруто образуване на основен капитал	50,5 %
Дял на общата заетост в строителния сектор от общата заетост във всички сектори <sup>(1)</sup>	7,2 %

(1) Заетостта в строителния сектор представлява 30,4 % от индустриалната заетост. Източници: Евростат и FIES (Европейска федерация на строителната индустрия).

#### 3.2 Някои факти

3.2.1 Строителството е дейност, която не подлежи на делокализация и поради тази причина е от съществено значение с оглед на бъдещите тенденции на европейския растеж и европейската индустриална структура.

3.2.2 Поради самата структура на своето производство и необходимостта да разполага с постоянни бази на територията на всички държави, строителният сектор има дълбоки корени в местния живот и по този начин изпълнява социална и гражданска роля, която не бива да се забравя, а трябва да се насърчава.

3.2.3 В крайна сметка строителният сектор трябва да играе важна роля във всички дейности, свързани с устойчивото развитие:

- като задължителен участник в инвестициите, които трябва да бъдат направени в тази област (жилища, сграден фонд като цяло, транспорт, производство на енергия и др.);
- посредством приспособяване на своите методи на работа, включително и в сектора на строителните материали, към изискванията на устойчивото развитие.

3.2.4 Описанието на сектора като цяло няма да бъде пълно, ако не се спомене фактът, че въпреки значителните усилия, положени от специалистите в тази област в продължение на повече от 30 години, образът на професиите в строителния сектор все още буди донякъде отрицателни представи. Това не е без значение за анализа — предмет на настоящото становище, тъй като намира израз:

- в духа на текстовете, които определят условията за възлагане на обществени поръчки и отношението към незаконната заетост в някои страни;
- несъмнени трудности с наемането на млади хора (пряка привлекателност) и тяхното обучение (недоверие по отношение на строителния сектор от страна на образователната система като цяло).

3.2.5 Поради самия характер на тези професии, свързан с потребностите на клиентите и различните технически дадености,

пазарът е изключително фрагментиран и ще остане такъв в близките години, което означава, че в този сектор винаги ще има съвместно съществуване на занаятчийски, малки, средни и големи предприятия.

Представата, че в този сектор оперират само големи предприятия, които извършват само големи сделки, трябва да бъде поставена в необходимия контекст: сделките с единична стойност над 20 милиона EUR представляват не повече от 2 % до 5 % от общия европейски пазар в строителството.

3.2.6 Поради тази причина повечето големи европейски групи, които често пъти имат значимо присъствие на световния пазар, представляват „федерации“ от малки и големи структури, базирани на местно ниво, които работят в същата конкурентна среда, както и независимите местни МСП.

3.2.7 Големите европейски участници в този сектор обикновено са се развивали по модел, различен от този, който можем да наречем „американски“. Те съчетават средства, за да поддържат и развиват сами своите умения, като разчитат на собствената си прозорливост и отстояват правото си да участват в създаването на проекта.

3.2.8 Благодарение на този подход европейските предприятия заеха своето място на световните пазари. Този модел, който обединява проекта и неговата реализация, не е задължително монопол на големите групи — той може и трябва да бъде прилаган от всички предприятия, независимо от техните мащаби.

#### 4. Някои основни принципи

4.1 Целта на настоящото проучвателно становище, за което Европейската комисия отправи искане, не би трябвало да се сведе единствено до опростяване на законодателството — то би трябвало да предложи подход, позволяващ:

- истинска прозрачност и равни възможности при участие в търговете;
- преход от наследената от далечното минало култура на недоверие към култура на доверие и партньорство;
- включване на най-изгодната от икономическа гледна точка оферта и на общата стойност в продължителността на живота на сградата;
- защита на интелектуалната собственост;
- определяне на минимум от задължителни условия на труд в рамките на възлагането на обществени поръчки, както и контрол и санкции при нарушения;
- намаляване на административните разходи посредством максимално ограничаване на регламентирането и процедурите, като при това се запазват аспектите, свързани със сигурността и основните права и задължения на договарящите се страни.

4.2 Тези различни елементи, които трябва да се вземат предвид в законодателните текстове, въпреки промените в предлагания на пазара обем на работа, които не са предмет на настоящото становище, би трябвало да позволят нормално развитие на участниците в строителния сектор, като по този начин се гарантира провеждането на единна социална политика (заетост — сигурност — възнаграждения) и се създава възможност за повишаване на привлекателността за различни заинтересовани участници (млади родители, преподаватели и др.).

## 5. Основни предложения

5.1 Предлагаме на компетентните власти да насочат усилията си най-вече към следните основни елементи:

- уеднаквяване и опростяване на процедурите за възлагане на обществени поръчки, с цел същевременно да се гарантира прозрачността и оптимизацията на средствата и правомощията;
- насърчаване на иновациите, като при това се урежда по-специално проблемът с интелектуалната собственост върху идеите и вариантите;
- обучение на служителите както на първоначалния етап, така и по време на тяхното кариерно развитие;
- подкрепа за промяна на облика на този професионален сектор, който предлага работни места на младите хора;
- социалните правила, които определят както условията за наемане на работа, така и добрите практики в областта на здравето и безопасността;
- устойчивото развитие в широкия смисъл на думата, област, в която строителните предприятия трябва да изпълняват важна роля и да поемат нови отговорности.

5.2 Уеднаквяване и опростяване на процедурите за възлагане на обществени поръчки

5.2.1 Насоките за действие могат да бъдат следните:

- трансформиране на законодателството в областта на обществените поръчки в **регламент**, заменящ съществуващите понастоящем директиви, с цел реално уеднаквяване на процедурите на европейско ниво и гарантиране на равни условия за конкуренция;
- утвърждаване на системното предпочитане на най-добрата оферта пред най-ниската оферта;
- поставяне на състезателния диалог в по-строга рамка за договарящите се страни, така че това действително да бъде процедура за оптимизация, а не системна кражба на идеи и интелектуална собственост;
- насърчаване използването на подхода „от проект към изпълнение“, който още на етапа на проектиране дава възможност уменията на предприятията да се комбинират с таланта на проектантите;
- по-широко използване на общите договори (за строителство и поддръжка или публично-частни партньорства), за да се отговори на предизвикателствата на устойчивото развитие и да се подготви и организира подходящ отговор на опитите на някои държави за дъмпинг на европейския пазар;
- въвеждане на истинска хармонизация на стандартите и техниките с цел премахване на националните технически бариери и обединяване на европейския пазар;
- отчитане на нуждите на малките и средните предприятия, за да им се даде възможност да оцелеят, да поддържат своите работни места и по този начин да избегнат прекалено голяма bipolarизация на сектора.

При това изброяване трябва да се каже ясно, че когато се искат определени промени в нормативната уредба, не става въпрос за налагане на готови решения, а за това да се предостави на ръководителите на обекти пълен набор от инструменти, които те да използват според нуждите си.

5.2.2 Всички тези изменения и приспособявания би трябвало да насърчат прозрачността и равните възможности на частните, публичните и квазипубличните структури и ясно да покажат, че за всяко финансиране е необходим търг и официален договор.

5.3. Иновации и интелектуална собственост

5.3.1 Особеността на строителния сектор се състои в това, че произведените продукти винаги са „уникати“. Това води към стремеж за установяване на европейско законодателство за защита на интелектуалната собственост, отчитащо специфичните характеристики на идеите, които трябва да бъдат защитени, а именно факта, че те обикновено се предлагат с оглед на специфичен търг и не е задължително да се повтарят системно. Би трябвало да се въведе специфично законодателство на европейско ниво, което да защитава техническите идеи в състезателния процес и да установява правата в защита на участниците в търговете.

5.4 Обучение

5.4.1 Най-общата констатация, направена от специалистите в строителния сектор в повечето държави-членки, е че националните образователни системи като цяло не задоволяват потребностите на професията и че това се наблюдава на всички нива на обучение. Поради тази причина следва да се подобрят отношенията между строителните специалности и националните образователни системи, и да се даде тласък на европейско ниво, който може да бъде насочен към:

- насърчаване на законодателство в областта на обучението, което да поощрява строителството и благоустройството в Европа (признаване и еквивалентност на системите за издаване на сертификати на всички нива);
- съдействие за разработването и прилагането на практика на оценяването на човешките ресурси чрез насърчаване на продължаващото обучение. Секторът на строителството, който както е известно е подложен на натиск, страда от недостатъчно добър имидж сред младите хора и от липса на йерархични нива в професионалната кариера. Секторът се нуждае от компетентен персонал, тъй като тези професии изискват вече добра и дори много добра квалификация и солидни основни познания, които след това би следвало да бъдат оценени от предприятията чрез достъпа на работниците им до продължаващо обучение и до определени кариери, станали възможни по този начин;
- разширяване на системата Еразъм, така че тя обхване обучението на всички нива по професиите, свързани с европейския строителен сектор и благоустройството, като си служи с вече придобития опит, но в много по-малък мащаб (с помощта на Европейския социален фонд в три сектора: бояджийство, каменоделство, обновяване на стари сгради);
- развитие на европейските университети, които предлагат обучение по професиите, свързани със строителството и благоустройството, и признаване на европейска занаятчийска степен;
- развитие на училища за ръководители на обекти в Европа с цел публичните и частните клиенти на предприятията да познават по-добре договорите и възможностите на предприятията;
- развитие на европейски интердисциплинарни висши учебни заведения;
- насърчаване на европейски квалификации (напр. езикови).

## 5.5 Социални правила, здраве и безопасност

5.5.1 Съществуващите понастоящем правила оказват изключително позитивно и обхватно въздействие върху методите на работа в строителния сектор. Въпреки това би било добре:

- да се насърчава обменът на добри практики в областта на здравето и безопасността;
- да се води борба срещу незаконната заетост посредством въвеждането на европейски инструменти (проверки в базите данни и свързване на тези бази данни в мрежи, пропуски и системи за идентифициране на работниците) за санкциониране и адаптиране на данъчното облагане (например по-малки ставки на ДДС);
- да се улесни въвеждането на регламента относно REACH;
- да се улеснят потоците от работници без социален дъмпинг (приемане на предварителните формалности при командировките, въведени от държавите) и създаване на възможност за връщане на европейските работници в техните страни на произход;
- да се даде възможност събирането на наложените глоби да се извършва във всички държави-членки на ЕС;
- да се утвърди като основа на всяка форма на мобилност на работниците приемането на условията на страната, в която се упражнява трудът.

## 5.6 Устойчиво развитие

5.6.1 Както беше посочено по-горе, изправени пред изменението на климата и световните предизвикателства, специалистите в строителния сектор трябва да изпълняват важна роля, която те днес са готови да поемат, доколкото нормативната уредба и стимулите най-накрая им позволяват да създават добавена стойност на европейския пазар и да разпространяват своите умения в тази област в други части на света, където трябва да се положат огромни усилия, за да може резултатите от предприетите мерки да бъдат усетени от всички.

### 5.6.2 За тази цел следва:

- в правилата за възлагане на европейските обществени поръчки да се въведе подход за цялостно отчитане на разходите (за продължителността на инвестицията). Определянето на понятието „най-добра оферта“ може да стане посредством критерия „устойчиво развитие“. Това може да позволи на ръководителите на обекти при взимането на решения да отчитат напълно измерението „устойчиво развитие“;

- да се насърчават процедурите на публично-частните партньорства, които поради факта, че включват проектиране, изпълнение и поддръжка биха могли да бъдат най-доброто средство за оптимизиране на цялостните разходи;
- да се въведат отново някои форми на финансова подкрепа, които във всички държави-членки да бъдат насочени към мащабната задача за обновление на енергийната инфраструктура;
- да се насърчават широкомащабни проекти за обновление на обществени сгради;
- да се насърчава развитието и признанието на екологични квартали (създаване на знак на Общността, финансови стимули и др.).

5.6.3 Ако на предприятията от строителния сектор се предостави възможност да участват в цялата верига „проектиране-изпълнение-поддръжка“ както в областта на сградното строителство, така и в транспорта, то те могат да дадат решаващ принос, по-специално за осигуряване на финансирането на необходимите дейности посредством своя капацитет за управление на общите разходи и финансиране на инвестициите в бъдещи енергоспестяващи мерки.

## 5.7 МСП в строителния сектор

5.7.1 Проблемът на малките и средните предприятия в строителния сектор, за разлика от други сектори, на практика няма отношение към техния достъп до един или друг пазар (вж. параграф 3.2.5).

5.7.2 Поради тази причина представителите на тези професии с основание смятат, че предложената от някои и отхвърлена от европейските власти идея за въвеждане на квоти е неоправдана. Освен това сочените цифри на практика са надхвърлени във всички европейски държави.

5.7.3 Следователно проблемите на малките и средни предприятия, които не са сред въпросите, разгледани в *законодателен акт за малките предприятия*, трябва да се решават по-скоро посредством:

- интелигентни решения за трансфер на предприятия;
- решения за финансиране или разпределяне на услугите и финансовите средства, които създават равни възможности, без изкривяване на конкуренцията, по-специално при достъпа на МСП до комплексните операции (публично-частни партньорства и устойчиво развитие);
- решения, насочени към улесняване на достъпа на МСП до стандартизацията и стандартите.

Брюксел, 10 юли 2008 г.

Председател

на Европейския икономически и социален комитет

Dimitris DIMITRIADIS