

## Mnenje Evropskega ekonomsko-socialnega odbora o razvoju gradbeništva v Evropi

(2009/C 27/05)

Podpredsednica Evropske komisije in komisarka za institucionalne odnose in komunikacijsko strategijo Margot WALLSTRÖM ter podpredsednik Evropske komisije in komisar za podjetništvo in industrijo Günter VERHEUGEN sta 6. decembra 2007 Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosila za raziskovalno mnenje o naslednji temi:

*Razvoj gradbeništva v Evropi.*

Strokovna skupina za enotni trg, proizvodnjo in potrošnjo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 13. junija 2008. Poročevalec je bil **g. HUVELIN**.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na 446. plenarnem zasedanju 9. in 10. julija 2008 (seja z dne 10. julija) s 57 glasovi za in dvema vzdržanima glasovoma.

### 1. Sklepi

1.1 V nasprotju z mnenjem nekaterih bo prihodnost gradbeništva manj odvisna od dodeljenih državnih sredstev (čeprav bi bila večja kontinuiteta pri načrtovanju vsekakor dobrodošla) in bolj od sposobnosti pristojnih organov, da pripravijo ustrezeni zakonodajni okvir, ki bo veljal za vse in bo zagotavljal čim večjo preglednost konkurence in najboljšo izrabo potenciala in znanja podjetij vseh velikosti.

1.2 Glede na to so glavna priporočila tega mnenja:

- čim prej je treba vzpostaviti z uredbo poenoten postopek oddaje javnih naročil, ki zlasti naročnikom v javnem sektorju omogočajo čim širšo in jasnejšo izbiro uporabe pogodbenega sredstva, ki najbolj ustreza njihovim potrebam;
- gradbenikom je treba ponuditi takšne pravne možnosti, ki jim omogočajo velik prispevek k izzivom trajnostnega razvoja: z upoštevanjem celotnih stroškov, z možnostjo javno-zasebnih partnerstev vseh velikosti in financiranjem na podlagi pričakovanih rezultatov so tako mala kot velika podjetja že zdaj pripravljena na te izzive;
- izboljšati podobo gradbeništva, da bo privlačno za mlade generacije šolarjev, in doseči, da se jih bo več odločalo za te poklice;
- veliko je treba storiti za usposabljanje kadrov, ki predstavljajo velik delež delovnih mest v Evropi, ki jih ni mogoče preseliti;
- spodbujati je treba trajnostno gradbeno dejavnost v EU;
- ohraniti je treba zdravo gospodarsko okolje in zagotoviti pogoje zaposlovanja, ki so v skladu s potrebami ljudi v državah, v katerih delajo;

— spodbujati je treba evropsko konkurenčnost.

1.3 To je edini način, da se pripravimo na prihod neevropske konkurence v bližnji prihodnosti.

### 2. Uvod (ozadje)

2.1 Evropska komisarka Margot Wallström in Günter Verheugen sta v pismu z dne 6. decembra 2007 v okviru uresničevanja lizbonske strategije zaprosila EESO, naj pripravi raziskovalno mnenje in prouči, ali zakonodaja na področju gradbeništva in storitvenega sektorja „predstavlja skladno celoto in ali je usmerjena v sedanje in prihodnje spremembe, ter nenazadnje oceni obseg procesa poenostavitve, racionalizacije in posodobitve zakonodaje na teh področjih. Zaradi jasnosti je treba poudariti, da se pregled predpisov lahko razširi na vso zakonodajo, ki vpliva na razvoj v teh sektorjih (zdravje in varnost pri delu, varstvo okolja itd.), in da je treba pri analizi upoštevati upravičene interese sektorjev“.

2.2 Upoštevati je treba torej vsa vprašanja, postavljena v zaprosilu za mnenje, in se zadeve lotiti natančno in sistematično, saj gre za obsežno temo, v zvezi s katero so za Komisijo zunanji svetovalci opravili že več študij.

2.3 Mnenje se bo omejilo na vidike, ki jih navaja Komisija, tj. na spremembo ali poenostavitev zakonodaje in predpisov za gradbeništvo kot del strateške in objektivne obravnave sektorja, kar naj bi prispevalo k izboljšanju pogojev delovanja in razvoja sektorja.

2.4 V tem mnenju je zato nekaj koristnih informacij o gradbeništvu, da bi lahko gradbene poklice in njihove težave ustrezno umestili v njihovo okolje.

### 3. Gradbeništvo v evropskem gospodarstvu

3.1 Nekaj podatkov za gradbeništvo (2,7 milijona podjetij v EU-27, leto 2006):

	2006
Delež bruto dodane vrednosti gradbeništva glede na BDP	10,5 %
Delež plač glede na bruto dodano vrednost v gradbeništvu	54,5 %
Delež bruto investicij v osnovna sredstva gradbeništva glede na celotni znesek bruto investicij v osnovna sredstva	50,5 %
Delež vseh zaposlenih v gradbeništvu glede na število vseh zaposlenih <sup>(1)</sup>	7,2 %

(<sup>1</sup>) Zaposlitev v gradbeništvu predstavlja 30,4 % vseh zaposlitev v industriji. Vir: Eurostat in FIEC.

#### 3.2 Nekaj informacij

3.2.1 Gradbeništvo je sektor, ki se ga ne da preseliti in je bistveno za prihodnjo gospodarsko rast v Evropi in njeno industrijsko strukturo.

3.2.2 Ob upoštevanju produkcijske strukture gradbeništva in dejstva, da mora imeti ta sektor stalne lokacije v vseh državah članicah, ki so globoko zakoreninjene v življenju lokalnih skupnosti, ima gradbeništvo družbeno in civilno vlogo, ki je ne smemo pozabiti, pač pa jo moramo krepiti.

3.2.3 Gradbeništvo mora imeti pomembno vlogo pri vseh pobudah, povezanih s trajnostnim razvojem:

- kot nepogrešljiv akter pri naložbah na tem področju (stanovanjska gradnja, visoka gradnja na splošno, promet, proizvodnja energije itd.);
- s prilagoditvijo načina delovanja (tudi v sektorju gradbenih materialov) glede na potrebe in zahteve trajnostnega razvoja.

3.2.4 Opis celotnega sektorja ne bi bil popoln brez omembe podobe gradbeništva, ki je še vedno delno negativna kljub vsem prizadevanjem gradbenikov, ki trajajo že več kot 30 let. Mnenje mora obravnavati to vprašanje, saj se to odraža v:

- duhu predpisov o javnih naročilih v nekaterih državah članicah in obravnavi nezakonitega dela;
- nekaterih težavah pri zaposlovanju mladih (direktna privlačnost) in njihovem usposabljanju (nezaupanje splošnega izobraževalnega sistema v gradbeništvo).

3.2.5 Trg je zaradi same narave teh poklicev – tako z vidika potreb naročnikov kot različnih tehničnih profilov – izjemno

razdrobljen in bo tak ostal tudi v prihodnosti, zato bodo vedno obstajale obrtne dejavnosti ter mala, srednje velika in velika podjetja.

V zvezi s tem je treba trditev, da so v gradbeništvu samo velika podjetja z velikimi projekti, popraviti z dejstvom, da predstavljajo projekti, katerih vrednost enote presega 20 milijonov EUR, samo 2 do 5 % celotnega evropskega trga v gradbeništvu.

3.2.6 Zato so velike evropske skupine podjetij, ki so pogosto zelo prisotne tudi na svetovnem trgu, v glavnem združenja lokalnih malih in srednje velikih podjetij, ki delujejo v enako konkurenčnem okolju kot lokalna neodvisna mala in srednje velika podjetja.

3.2.7 Evropski gradbeni giganti so nastali v glavnem po drugačnem modelu od „ameriškega“ – z ustreznimi instrumenti sami razvijajo in utrjujejo svoje znanje, ob tem pa zahtevajo pravico, da uporabljajo svojo inteligenco in sodelujejo pri nastajanju projektov.

3.2.8 Na podlagi tega pristopa so si lahko evropska podjetja ustvarila svoje mesto na svetovnem trgu. Ta model, ki temelji na zasnovi in izvedbi, pa ni nujno le pravica velikih skupin podjetij, temveč ga je mogoče in ga je tudi treba uporabljati za podjetja vseh velikosti.

#### 4. Nekatera osnovna načela

4.1 Namen tega raziskovalnega mnenja na zaprosilo Evropske komisije ni samo predlagati poenostavitve zakonodaje, ampak tudi ukrepanje, ki bi omogočilo:

- resnično preglednost in enake možnosti v postopkih javnega razpisa,
- prehod s kulture nezaupanja, podedovane iz davne preteklosti, na kulturo zaupanja in partnerstva,
- združitev gospodarsko najugodnejše ponudbe (načelo najboljšega ponudnika) s ponudbo celotnih stroškov za celotno obdobje trajanja dela,
- varstvo intelektualne lastnine,
- opredelitev minimalnih delovnih pogojev v postopkih oddaje naročil ter nadzor in sankcije v primeru kršitev,
- zmanjšanje upravnih bremen s čim večjo omejitvijo predpisov in postopkov in ohranitvijo bistvenih vidikov varnosti ter pravic in obveznosti pogodbenih strank.

4.2 Ti različni elementi, ki jih je treba upoštevati v zakonodajnih besedilih, naj bi – razen pri nihanjih v obsegu naročil, ki jih to mnenje ne obravnava – omogočili normalni razvoj akterjev v gradbenem sektorju in s tem zagotovili skladno socialno politiko (delovna mesta – varnost – plače) ter izboljšali privlačnost sektorja za različne akterje (mlade, družine, učitelje itd.).

## 5. Glavni predlogi

5.1 Odbor predlaga, naj pristojne oblasti svoja prizadevanja osredotočijo predvsem na:

- poenotenje in poenostavitev postopkov oddaje javnih naročil za zagotovitev preglednosti in hkrati optimalne uporabe sredstev in pristojnosti;
- spodbujanje inovacij, predvsem z rešitvijo problema v zvezi z intelektualno lastnino idej in različic;
- začetno in nadaljnje poklicno usposabljanje delavcev;
- prispevek k spremembi podobe tega poklicnega sektorja, ki mladim ponuja zaposlitvene možnosti;
- socialne predpise, ki urejajo delovne razmere in določajo dobre prakse na področju zdravja in varnosti pri delu;
- trajnostni razvoj v širšem pomenu – področje, na katerem bodo gradbena podjetja morala imeti pomembno vlogo in prevzeti nove odgovornosti.

5.2 *Poenotenje in poenostavitev postopkov oddaje javnih naročil*

5.2.1 Smernice za ukrepe bi lahko bile naslednje:

- preoblikovati zakonodajo o javnih naročilih v **uredbe**, ki bi nadomestile sedanje direktive, da se s tem resnično poenotijo postopki na evropski ravni in zagotovijo enaki konkurenčni pogoji;
- sistematično dajati prednost najboljšim in ne najcenejšim ponudnikom;
- oblikovati bolj strog okvir konkurenčnega dialoga za naročnike, da bo to resnično postal postopek za izbiro najboljših ponudnikov, ne pa sistematična „kraja“ idej in intelektualne lastnine;
- spodbujati uporabo pristopa „od zasnove do izvedbe“, ki omogoča združitev strokovnega znanja podjetij in sposobnosti projektantov že v fazi zasnove;
- povečati uporabo splošnih pogodb (za gradbena in vzdrževalna dela ali javno-zasebna partnerstva) za soočenje z izzivom trajnostnega razvoja ter pripravo in organizacijo ustreznih odgovorov na poskuse dampainga nekaterih držav na evropskem trgu;
- dejansko uskladiti predpise in tehnike za odpravo nacionalnih tehničnih ovir in poenotiti evropski trg;
- upoštevati potrebe malih in srednje velikih podjetij, da se jim omogoči preživetje in ohranitev delovnih mest, in se tako izogniti preveliki delitvi sektorja na dvoje.

Glede tega seznama je treba pojasniti, da pri zahtevi za spremembo predpisov ne gre za uveljavljanje „že izdelanih“ rešitev, temveč za to, da se naročnikom zagotovi celotna „škafca za orodje“, ki jo lahko uporabljajo v skladu s svojimi potrebami.

5.2.2 Vse te spremembe ali prilagoditve naj bi spodbujale preglednost in enake pogoje za zasebne, javne in napol javne strukture in jasno določile, da sta za vsako financiranje potrebna javni razpis in formalna pogodba.

5.3 *Inovacije in intelektualna lastnina*

5.3.1 Posebna značilnost gradbenega sektorja je, da so vse storitve vedno v obliki „prototipov“. Zato je treba oblikovati evropsko zakonodajo, ki bo ščitila intelektualno lastnino in upoštevala posebne značilnosti idej, ki jih je treba zaščititi: ideje so v glavnem zasnovane za posamezni javni razpis in ni nujno, da jih je mogoče sistematično ponavljati. Na evropski ravni je treba pripraviti posebno zakonodajo za varstvo tehničnih idej v procesu javnega razpisa in določitev pravic ponudnikov.

5.4 *Izobraževanje*

5.4.1 Splošna ugotovitev gradbenikov iz večine držav članic je, da so nacionalni izobraževalni sistemi na vseh ravneh izobraževanja le delno v skladu s potrebami sektorja. Zato so za izboljšanje povezav med gradbenimi poklici in nacionalnimi izobraževalnimi sistemi potrebne spodbude tudi na evropski ravni, in sicer bi bilo treba:

- spodbujati zakonodajo o poklicnem izobraževanju na področju visokih in nizkih gradenj v Evropi (priznavanje in enakovrednost potrdil o poklicnem izobraževanju na vseh ravneh);
- prispevati k večjemu vrednotenju človeških virov s spodbujanjem nadaljnega usposabljanja. Gradbeništvo, za katerega je znano, da je pod pritiskom, se srečuje z negativno podobo pri mladih in s hierarhično vrzeljo v poklicni strukturi. Nujno potrebuje strokovno usposobljenost, ker so ti poklici postali kvalificirani, celo visoko kvalificirani, ter zahtevajo trdno osnovno znanje. To bi morala nato podjetja ovrednotiti z vključevanjem svojih zaposlenih v nadaljnje usposabljanje in jim s tem omogočiti poklicno kariero.
- razširiti sistem „Erasmus“ na različne ravni poklicnega izobraževanja na področju visokih in nizkih gradenj v Evropi; pri tem pa izkoristiti že pridobljene izkušnje, vendar v resnično majhnem obsegu (s pomočjo Evropskega socialnega sklada (ESS) v treh sektorjih: pleskarstvu, kamnoseštvu in pri prenovi starejših stavb);
- razvijati evropske univerze za poklicno izobraževanje na področju visokih in nizkih gradenj) ter priznati evropsko potrdilo o pomočniškem izpitu;
- spodbujati izobraževanje na področju projektnega vodenja v Evropi, da bodo javne in zasebne stranke podjetij bolje poznale pogodbe in delovanje podjetij;
- razvijati evropske medpodjetniške centre za nadaljnje usposabljanje;
- spodbujati evropske kvalifikacije (npr. jezike).

## 5.5 Socialni predpisi ter varnost in zdravje pri delu

5.5.1 Dosedanji predpisi so imeli zelo pozitiven in velik učinek na način dela v gradbeništvu. Vendar pa bi bilo treba:

- spodbujati izmenjavo dobrih praks na področju varnosti in zdravja pri delu;
- boriti se proti nezakonitemu delu, in sicer z uvedbo evropskih instrumentov (posvetovanje in povezovanje podatkovnih baz, prepustnice in sistemi identifikacije delavcev), sankcij in ustreznih davčnih ukrepov (npr. znižana stopnja DDV);
- olajšati izvajanje uredbe REACH;
- olajšati pretok delavcev brez socialnega dampinga (sprejeti formalnosti, ki so jih države članice že uvedle v zvezi z napotitvijo delavcev) in omogočiti evropskim delavcem vrnitev v njihovo državo izvora;
- omogočiti izvrševanje denarnih kazni v vseh državah EU;
- sprejeti pogoje države, v kateri se delo opravlja, kot osnovo vsake oblike mobilnosti delavcev.

## 5.6 Trajnostni razvoj

5.6.1 Gradbeni delavci imajo pri soočanju izzivov, povezanih s podnebnimi spremembami, kot že navedeno, pomembno vlogo. V okviru možnosti, ki jih dopuščajo zakonodaja in spodbude, so danes pripravljeni prevzeti odgovornost, da na evropskem trgu prispevajo svojo dodano vrednost in posredujejo svoje strokovno znanje v druge dele sveta, kjer so, kot že vemo, potrebna velikanska prizadevanja, da bodo učinke ukrepov občutili vsi.

5.6.2 Zato je treba:

- v predpise za evropske javne razpise uvesti pristop na podlagi koncepta celotnih stroškov (za obdobje trajanja naložbe) in opredeliti koncept najboljši ponudnik (morda na podlagi referenčnega merila „trajnostni razvoj“). To bi lahko naročnikom omogočilo, da pri izboru v celoti upoštevajo vidik trajnostnega razvoja;
- spodbujati postopke javno-zasebnih partnerstev, ki sami po sebi vključujejo zasnovano, izvedbo in vzdrževanje ter so zato

najboljši način za optimalno uporabo koncepta celotnih stroškov;

- prerazdeliti nekatere oblike finančne pomoči, tako da bo v središču (v vseh državah članicah) velikanski projekt prenove energetske infrastrukture;
- spodbujati obsežne sanacijske projekte, ki vključujejo vsa javna gradbena dela in objekte;
- spodbujati razvoj in priznavanje okolju prijaznih mestnih četrti (oblikovati znak Skupnosti, finančne spodbude itd.).

5.6.3 Gradbena podjetja lahko – tako na področju gradbeništv kot prometa – če imajo možnost sodelovati v celotnem procesu „zasnova-izvedba-vzdrževanje“, odločilno prispevajo k financiranju potrebnih del, ker so sposobna s prihodnjimi ukrepi varčevanja z energijo obvladovati celotne stroške in financirati naložbe.

## 5.7 Mala in srednje velika gradbena podjetja

5.7.1 Težava malih in srednje velikih gradbenih podjetij dejansko ni v dostopu do določenega trga, kot se to morda dogaja v drugih dejavnostih (glej točko 3.2.5).

5.7.2 Zato predstavniki iz gradbenega sektorja upravičeno menijo, da „kvote“, ki so si jih nekateri zamislili, evropske oblasti pa so jih zavrile, niso upravičene. Poleg tega pa so navedene številke enih in drugih v praksi v vseh evropskih državah veliko večje.

5.7.3 Poleg vprašanj, obravnavanih v Aktu za mala podjetja (*Small business act*), je treba urediti tudi težave malih in srednje velikih podjetij, in sicer:

- z razumnimi rešitvami prenosa podjetij,
- z rešitvami glede pomoči ali vzajemnim zagotavljanjem storitev ali finančnih sredstev, ki brez izkrivljanja konkurence zagotavljajo enake pogoje, predvsem pri dostopu MSP do kompleksnih projektov (javno-zasebna partnerstva in trajnostni razvoj),
- z rešitvami, ki bi MSP omogočile dostop do standardizacije in standardov.

V Bruslju, 10. julija 2008

Predsednik

Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Dimitris DIMITRIADIS