



Comitetul Economic și Social European

INT/411
Evoluția sectorului
construcțiilor în Europa

Bruxelles, 10 iulie 2008

AVIZUL

Comitetului Economic și Social European
privind
evoluția sectorului construcțiilor în Europa
(aviz exploratoriu)

La 6 decembrie 2007, dna Margot WALLSTRÖM, vicepreședinte al Comisiei Europene și comisar însărcinat cu relațiile instituționale și strategia de comunicare, și dl Günter VERHEUGEN, vicepreședinte al Comisiei Europene și comisar însărcinat cu întreprinderile și industria, au invitat Comitetul Economic și Social European să elaboreze un aviz exploratoriu cu privire la

Evoluția sectorului construcțiilor în Europa
(aviz exploratoriu).

Secțiunea pentru piața unică, producție și consum, însărcinată cu pregătirea lucrărilor Comitetului pe această temă, și-a adoptat avizul la 13 iunie 2008. Raportor: dl HUVELIN.

În cea de-a 446-a sesiune plenară, care a avut loc la 9 și 10 iulie 2008 (ședința din 10 iulie), Comitetul Economic și Social European a adoptat prezentul aviz cu 57 de voturi pentru, 0 voturi împotriva și 2 abțineri.

*

* *

1. Concluzie

1.1 Deși ar putea exista opinii diferite, viitorul industriei de construcții va depinde mai puțin de fondurile publice alocate (cu toate că o mai bună continuitate în programare ar rămâne, cu siguranță, un avantaj) decât de capacitatea autorităților de resort de a dezvolta cadrul de reglementare impus tuturor, pentru a permite cea mai mare transparență în materie de concurență și cea mai bună utilizare a potențialului și a competențelor întreprinderilor de toate dimensiunile.

1.2 În spiritul celor afirmate mai sus, prezentul aviz recomandă în special:

- instituirea, prin regulament, cât mai repede cu putință, a unor proceduri unitare de cereri de oferte publice, oferindu-le astfel clienților, mai ales celor din sectorul public, o paletă cât mai largă și mai clară cu putință, din care, ca responsabili, își pot alege instrumentul contractual care să răspundă exigențelor proprii;
- deschiderea, în favoarea profesioniștilor din construcții, a unor spații de reglementare care să le permită să răspundă cu o contribuție majoră la provocările dezvoltării durabile: întreprinderile, mici și mari, sunt gata să răspundă acestor provocări și să le facă față cu succes, ținând seama de costul global, recurgând la parteneriate public-privat de toate dimensiunile și prin intermediul finanțărilor bazate pe rezultatele scontate;

- acțiuni menite să îmbunătățească imaginea sectorului construcțiilor, pentru a atrage tinerele generații școlare către aceste meserii și a rezolva problemele legate de lipsa de orientare profesională;
- eforturi susținute dedicate formării pentru profesii care reprezintă un important procent din locurile de muncă care nu pot fi de-localizate din Europa;
- promovarea unei activități de construcție durabile în UE;
- menținerea unui mediu economic sănătos și a unor condiții de muncă ce respectă nevoile oamenilor, în țările în care aceștia lucrează;
- promovarea competitivității europene.

1.3 Sosirea probabilă, într-un viitor apropiat, a unor concurenți din afara Europei, nu va putea fi pregătită decât în asemenea condiții.

2. **Introducere (context)**

2.1 Într-o scrisoare datată 6 decembrie 2007, comisarii europeni dna Margot Wallström și dl Günter Verheugen au solicitat CESE, în vederea îndeplinirii obiectivelor Agendei de la Lisabona, să elaboreze un aviz exploratoriu, pentru a verifica dacă legislația aplicabilă la sectorul construcțiilor și la cel al serviciilor furnizate întreprinderilor „*formează un tot coerent, dacă este în concordanță cu mutațiile în curs și cu cele care vor urma și, în sfârșit, în ce măsură ar fi necesar să se lanseze un proces de simplificare, raționalizare și modernizare legislativă în aceste domenii. Trebuie precizat că acest proces nu ar trebui să se limiteze la reglementările care privesc în mod special sectoarele respective, ci ar trebui să se aplice oricărei alte legislații care are o influență asupra dezvoltării acestor sectoare (spre exemplu, sănătate și securitate la locul de muncă, protecția mediului etc.) și să includă interesele legitime care se articulează în jurul acestora*”.

2.2 Prin urmare, este necesar să fie examinate, cu rigoare și metodă, toate aspectele menționate în scrisoarea prin care s-a solicitat CESE să elaboreze un aviz, deoarece domeniul de investigare este foarte vast și a făcut deja obiectul mai multor studii de amploare pe care Comisia le-a încredințat unor consultanți externi.

2.3 Cu toate acestea, prezentul aviz va avea în vedere doar aspectele urmărite de către destinatar, și anume modificările sau simplificările dispozițiilor legale sau de reglementare aplicabile sectorului construcțiilor și susceptibile, într-o viziune strategică și obiectivă a sectorului, să aducă îmbunătățiri menite să creeze cele mai bune condiții de funcționare și de dezvoltare.

2.4 În acest scop, prezentul aviz include câteva referiri utile la sectorul construcțiilor, astfel încât să definească în mod corespunzător meseriile acestui sector, ținând cont de contextul și constrângerile care le sunt proprii.

3. Locul sectorului construcțiilor în economia europeană

3.1 Cu 2,7 milioane de întreprinderi, sectorul construcțiilor se prezintă, în UE-27, cu următoarele date:

	2006
Procentul valorii adăugate brute a sectorului construcțiilor raportat la PIB	10,5%
Procentul remunerațiilor salariaților din domeniul construcțiilor raportat la valoarea adăugată brută a acestui sector	54,5%
Procentul formării brute de capital fix din domeniul construcțiilor raportat la formarea brută de capital fix totală	50,5%
Procentul de ocupare a forței de muncă în domeniul construcțiilor raportat la totalul ocupării forței de muncă în ansamblul sectoarelor ¹	7,2%

3.2 Câteva puncte de reper

3.2.1 Construcțiile reprezintă o activitate care nu poate fi de-localizată și care este, prin urmare, esențială pentru viitorul creșterii europene și pentru rețeaua industrială europeană.

3.2.2 Date fiind structura însăși a producției și nevoia de a dispune de puncte geografice fixe, distribuite pe toate teritoriile naționale și profund înrădăcinate în viața locală, construcțiile joacă un rol social și civic care nu trebuie neglijat, ci, dimpotrivă, încurajat.

3.2.3 În sfârșit, construcțiile joacă un rol important în toate acțiunile legate de dezvoltarea durabilă:

- ca actor nelipsit al investițiilor care trebuie făcute în acest context (locuințe, clădiri în general, transporturi, producție de energie etc.);
- prin adaptarea modurilor de execuție, inclusiv a materialelor utilizate, la nevoile și exigențele dezvoltării durabile.

3.2.4 Descrierea de ansamblu a mediului acestui sector de activitate nu ar putea fi exhaustivă dacă nu s-ar menționa faptul că, în pofida eforturilor considerabile pe care le face acest sector de mai bine de 30 de ani, meseriile din domeniul construcțiilor au încă o imagine cu conotație parțial negativă. Această constatare nu este lipsită de interes pentru analiza care face obiectul prezentului aviz, căci stă la baza:

- unei orientări generale a dispozițiilor care reglementează, în unele țări, atribuirea contractelor de achiziții publice și felul în care este privită munca ilegală;

¹ Locurile de muncă din construcții reprezintă 30,4% din numărul total al locurilor de muncă din industrie. Surse: Eurostat și FIEC.

- dificultății evidente întâmpinate în ceea ce privește recrutarea tinerilor (atractivitate directă) și formarea acestora (neîncrederea sistemului de învățământ general față de sectorul construcțiilor).

3.2.5 Natura însăși a acestor meserii, în ceea ce privește atât nevoile clienților, cât și diversitatea competențelor tehnice, face ca piața din acest domeniu să fie extrem de fragmentată în prezent, dar și în anii viitori, ceea ce duce la coexistența dintre meșteșugari și întreprinderile mici, mijlocii și mari.

În acest context, noțiunea de „întreprindere mare”, care nu intervine decât în operațiuni de anvergură, nu mai trebuie înțeleasă *ad litteram*, căci este știut faptul că, pe piața globală europeană, volumul operațiunilor cu o valoare unitară de peste 20 de milioane de EUR nu reprezintă decât între 2 și 5% din piața globală a construcțiilor.

3.2.6 Din această cauză, marile grupuri europene, care sunt deseori o prezență activă pe plan mondial, sunt, în majoritate, „fedații” de structuri mici și mijlocii implantate la nivel local și care acționează în același context concurențial ca și rețeaua locală a IMM-urilor independente.

3.2.7 Marii actori europeni din acest sector s-au dezvoltat, în general, după un alt model decât cel „american”, încorporând mijloacele de perpetuare și dezvoltare a propriilor competențe, biziindu-se pe inteligență și pe participarea la proiectare.

3.2.8 Mulțumită acestei abordări, întreprinderile europene și-au ocupat pe piețele mondiale locul dobândit prin forțe proprii. Acest model, axat pe integrarea activităților de proiectare și realizare, nu este neapărat apanajul grupurilor mari, ci poate și trebuie să fie aplicat la întreprinderi de orice dimensiune.

4. Câteva principii fundamentale

4.1 Dincolo de obiectivul simplificării legislației, acest aviz exploratoriu, solicitat de Comisia Europeană, trebuie să propună inițierea unui demers care să permită:

- o adevărată transparență și egalitate de șanse în ceea ce privește procedurile de cereri de oferte publice;
- trecerea de la cultura neîncrederii, moștenire a unui trecut îndepărtat, la cultura încrederii și parteneriatului;
- integrarea celei mai avantajoase oferte din punct de vedere economic (cel mai bun ofertant) și a costului global în durata de viață a lucrărilor;
- garantarea proprietății intelectuale;

- desemnarea unor condiții de muncă minimale în cadrul atribuirii contractelor, precum și controlul și sancționarea nerespectării acestora;
- diminuarea poverii administrative prin limitarea, în măsura posibilului, a reglementării și a procedurilor, cu păstrarea aspectelor legate de securitate și a drepturilor și obligațiilor fundamentale ale contractanților.

4.2 Aceste diferite elemente de care trebuie să țină cont textele de reglementare ar trebui să permită, dincolo de fluctuațiile în volum ale piețelor, care nu fac obiectul prezentului aviz, o dezvoltare normală a actorilor din sectorul construcțiilor, fiind astfel asigurată respectarea unei politici sociale coerente (locuri de muncă-securitate-remunerații) și posibilitatea de îmbunătățire a atractivității pentru toate părțile implicate (tineri, părinți, , cadre didactice etc.).

5. Principalele propuneri

5.1 Este de dorit ca autorităților de resort să-și dirijeze eforturile îndeosebi în direcția următoarelor elemente-cheie:

- unificarea și simplificarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice, în vederea garantării transparenței și, simultan, a optimizării mijloacelor și competențelor;
- încurajarea inovării prin rezolvarea problemei proprietății intelectuale asupra ideilor și a variantelor;
- formarea salariaților atât în faza inițială, cât și pe parcursul întregii cariere;
- participarea la schimbarea imaginii pe care o are în rândul tinerilor acest sector profesional, care oferă locuri de muncă;
- normele sociale, cu impact asupra condițiilor de la locul de muncă și, totodată, asupra bunelor practici în domeniul sănătății și securității;
- dezvoltarea durabilă în sensul mai larg al termenului, domeniu în care întreprinderile de construcții au de jucat un rol esențial și în care trebuie să-și asume noi responsabilități.

5.2 Unificarea și simplificarea procedurilor de atribuire a contractelor de achiziții publice

5.2.1 S-ar putea acționa în următoarele direcții:

- transformarea legislației privind achizițiile publice în **regulament**, care să înlocuiască directivele actuale, pentru o reală unificare a procedurilor la nivel european și pentru garantarea unor condiții unitare de concurență;
- promovarea sistematică a opțiunii pentru „cea mai bună ofertă”, în detrimentul celei mai puțin avantajoase;
- stabilirea unui cadru mai riguros al dialogului concurențial, pentru autoritățile contractante, astfel încât acesta să devină, într-adevăr, o procedură de optimizare, și nu de furt al ideilor și al proprietății intelectuale;

- încurajarea abordării „de la proiectare, la realizare”, care permite, încă din faza de proiectare, îmbinarea competențelor întreprinderii cu talentul proiectanților;
- utilizarea, în mai mare măsură, a contractelor globale (construcție-întreținere sau parteneriat public-privat), pentru a se răspunde la provocarea privind dezvoltarea durabilă, pentru a pregăti și organiza o ripostă adecvată la tentativele de dumping ale unor țări pe piața europeană;
- realizarea unei armonizări veritabile a normelor și tehnicilor, în vederea eliminării barierelor tehnice naționale și a unificării pieței europene;
- luarea în considerare a nevoilor întreprinderilor mici și mijlocii, pentru a le permite acestora să reziste, să-și mențină locurile de muncă, evitând astfel o scindare prea accentuată a acestui sector.

Cu privire la această listă, trebuie precizat faptul că se solicită anumite modificări ale reglementării nu pentru a se impune soluții gata pregătite, ci pentru a se pune la dispoziția contractanților o „trusă cu unelte” completă, de care se pot folosi pentru a răspunde exigențelor proprii.

5.2.2 Aceste modificări sau adaptări, în ansamblu, ar trebui să favorizeze transparența și egalitatea de șanse între structuri private, publice și para-publice și să stabilească în mod clar că orice prestație economică necesită o participare la licitație și un contract formal.

5.3 Inovare și proprietate intelectuală

5.3.1 Specificul sectorului construcțiilor constă în faptul că lucrările realizate sunt totdeauna „prototipuri”. Acesta este motivul pentru care trebuie pusă în aplicare o legislație europeană care să asigure protecția proprietății intelectuale, ținând cont de datele specifice ale ideilor în cauză: în esență, acestea se ivesc în contextul unei anumite cereri de ofertă și nu au neapărat un caracter sistematic repetitiv. Ar trebui pusă în aplicare, la nivel european, o legislație specială, care să asigure protecția ideilor tehnice în procesul de participare la licitație și care să stabilească drepturi în beneficiul participanților la cererile de ofertă.

5.4 Formare

5.4.1 În majoritatea țărilor membre, angajații din construcții au făcut o constatare aproape general valabilă, potrivit căreia sistemele educative naționale nu corespund decât în mică măsură nevoilor profesiei, și aceasta la toate nivelurile de formare. Din această cauză, se recomandă îmbunătățirea relațiilor dintre profesii și sistemele educative naționale, dar și un impuls la nivel european, pentru:

- promovarea unei legislații în materie de formare în favoarea sectorului construcțiilor din Europa (recunoașterea și echivalarea diplomelor la toate nivelurile);

- participarea la o valorizare sporită a resurselor umane existente, prin formare continuă. Cunoscut ca fiind un sector care se confruntă cu anumite probleme, sectorul construcțiilor suferă de o imagine defavorabilă în rândul tinerilor și de o criză de ocupare a anumitor posturi. Este o mare nevoie de lucrători competenți, întrucât meseriile acestui sector sunt din ce în ce mai specializate, cerând cunoștințe de bază solide. Odată dobândite, aceste cunoștințe ar trebui valorizate de către întreprinderi, care ar trebui să ofere angajaților posibilități de formare continuă, creându-le astfel condiții de înaintare în carieră;
- generalizarea unui sistem „Erasmus” al cursurilor de formare din sectorul construcțiilor din Europa, la diferite niveluri de formare, valorificând experiențele deja dobândite, la scară foarte mică însă (cu ajutorul FSE, în trei meserii: zugrăvi, tăietori în piatră, restauratori);
- promovarea unor universități europene pentru profesiile din sectorul construcțiilor și a recunoașterii unui titlu european de muncitor calificat;
- înființarea, în Europa, a unor școli de conducere a proiectelor, pentru o mai bună cunoaștere a contractelor și a modurilor de intervenție ale întreprinderilor, de către clienții publici și privați ai acestora;
- dezvoltarea unor instituții de formare europene la nivel trans-sectorial;
- promovarea calificărilor europene (de exemplu, învățarea limbilor străine).

5.5 Norme sociale, de sănătate și de securitate

5.5.1 Normele actuale au avut un impact absolut pozitiv și foarte semnificativ asupra metodelor de lucru din construcții. Ar fi totuși necesare:

- promovarea schimbului de bune practici în privința sănătății și securității;
- combaterea muncii ilegale prin punerea în aplicare a unor instrumente europene (consultarea și interconectarea de baze de date, legitimații și sisteme de identificare a muncitorilor), a sancțiunilor și a unei impozitări adaptate (reducerea TVA, de exemplu);
- facilitarea punerii în aplicare a regulamentului REACH;
- încurajarea fluxurilor de muncitori fără dumping social (acceptarea formalităților deja aplicabile în statele membre în ceea ce privește detașările) și garantarea posibilității de întoarcere a muncitorilor europeni în țările din care provin;
- posibilitatea aplicării sancțiunilor financiare în străinătate;
- baza oricărei forme de mobilitate a lucrătorilor trebuie să o constituie acceptarea condițiilor statului în care aceștia lucrează.

5.6 Dezvoltarea durabilă

5.6.1 Confrunțați fiind cu încălzirea globală și cu provocările de la nivel global, angajații din sectorul construcțiilor au de jucat un rol important, a cărui responsabilitate sunt gata să și-o asume, în măsura în care normele și stimulentele le vor permite acest lucru, pentru a contribui cu propria valoare adăugată pe piața europeană și pentru a-și oferi competențele în domeniu

în alte colțuri ale lumii, unde, după cum se știe, pentru a se obține rezultate vizibile, sunt necesare eforturi uriașe.

5.6.2 În acest scop, se recomandă:

- introducerea, în normele licitației publice europene, a unei abordări în termeni de cost global (calculat în funcție de durata de viață a unei investiții) și definirea, posibil prin intermediul criteriului „dezvoltare durabilă”, a noțiunii de „cel mai bun ofertant”. Acest fapt le-ar putea permite contractanților să țină cont pe deplin de dimensiunea „dezvoltare durabilă” în alegerile pe care le fac;
- încurajarea procedurilor de parteneriat public-privat care, îmbinând, prin însăși natura lor, proiectarea cu realizarea și întreținerea, ar putea reprezenta cea mai bună modalitate de optimizare a noțiunii de „cost global”;
- redistribuirea ajutorului financiar, prin dirijarea acestuia, la nivelul tuturor țărilor membre, înspre imensul șantier al renovării energetice;
- încurajarea proiectelor de anvergură, destinate reabilitării, în ansamblu, a unor monumente și clădiri publice;
- promovarea dezvoltării și punerea în valoare a cartierelor ecologice (crearea unei etichete comunitare, introducerea de stimulente financiare etc.).

5.6.3 Atât în sectorul construcțiilor, cât și în cel al transporturilor, dacă li se oferă posibilitatea de a interveni la nivelul întregului proces „proiectare-realizare-întreținere”, întreprinderile de construcții sunt în măsură să contribuie decisiv la asigurarea finanțării operațiunilor necesare, în special prin capacitatea lor de a gestiona costurile globale și finanțarea investițiilor, prin intermediul economiilor viitoare de energie.

5.7 IMM-urile din sectorul construcțiilor

5.7.1 În sectorul construcțiilor, problema întreprinderilor mici și mijlocii nu se pune în termeni de acces la un anumit tip de piață, cum se poate întâmpla în alte activități (cf. punctul 3.2.5 de mai sus).

5.7.2 Din această cauză, reprezentanții acestor profesii consideră, pe bună dreptate, că raționamentul bazat pe „cote”, propus de unii și respins de autoritățile europene, nu este întemeiat; în plus, cifrele furnizate de ambele părți sunt, de fapt, depășite cu mult, în toate țările europene.

5.7.3 Așadar, problema IMM-urilor, pe lângă aspectele luate în considerare în „*Small Business Act*”, urmează să fie rezolvată prin:

- soluții inteligente de transfer de întreprinderi;
- acordarea de sprijin, servicii reciproce ori mijloace financiare care să garanteze egalitatea șanselor fără a denatura concurența, mai ales în privința accesului IMM-urilor la operațiunile complexe (parteneriat public-privat și dezvoltare durabilă);
- facilitarea accesului IMM-urilor la standardizare și la norme.

Bruxelles, 10 iulie 2008

Președintele
Comitetului Economic și Social European

Secretarul general
al Comitetului Economic și Social European

Dimitris DIMITRIADIS

Patrick VENTURINI
