

**Komárom-Esztergom Megyei Munkaadók
és Gyáriparosok Egyesületének Elnöke**

ELŐTERJESZTÉS
a Komárom-Esztergom Megyei Közgyűlés
2013. szeptember 26-ai ülésére

Tárgy: A megyei magyar építőipari tevékenységet folytató mikro és kisvállalkozások talpon maradásának elősegítése, ezáltal munkahelyek megőrzése a Komárom-Esztergom Megyei Munkaadók és Gyáriparosok Egyesületének szakmai támogatásával.

Előterjesztő: Garbacz Lászlóné, a Komárom-Esztergom Megyei Munkaadók és Gyáriparosok Egyesületének Elnöke

Tisztelt Közgyűlés!

A Nemzetgazdasági Minisztérium a „Nemzeti Fejlesztés 2020 Az Országos Fejlesztési Konceptió és az Országos Területfejlesztési Konceptió társadalmi egyeztetési vázlata” című dokumentumában – többek között – az alábbi megállapításokat rögzíti az építőipar vonatkozásában.

„Az építőipar Európa szerte súlyosan szenved a válságtól. ... Magyarország a legnagyobb visszaesést tükröző országok között szerepel. ... A magyar építőipari vállalkozások általánosságban alultőkésítettek, eszközellátottságuk alacsony, innovációra nincs likvid tőkékük. ... kapacitása arányos a hasonló méretű európai országokéval, de a teljesítményt több vállalkozás bonyolítja le. Nagyon sok az egy-egy ügyletre létrejött projekt cég, túldimenzionált a vállalati struktúra, és a vállalkozói létszám, a túlbujánzó alvállalkozói rendszer következménye a szektort mérgező tartozási lánc kialakulása. A vállalkozás- és a menedzsment ismeretek hiányosak, a szakmai együttműködési kompetenciák kialakulatlansága is ennek tudható be. ...”

Felemelő érzés lenne azzal kezdeni az előterjesztésemet, hogy a minisztérium értékelése kissé komorabb képet fest, mint a mi szűkebb területünkre jellemző valóság, vagy éppen azt mondani, hogy szerencsére mindezek a kétség kívül lehangoló megállapítások a mi megyénkben folyó építőipari tevékenység szektorális folyamatait nem érintik. Sajnos sem az előző, sem az utóbbi megállapítást nem jelenthetjük ki, sőt szinte minden betűjében igazak és érvényesek a fenti megállapítások a Komárom-Esztergom Megyei építőipari folyamatokra is.

Mindezek a negatív jellemzők ellenére **az általam jelen fórumon képviselt szervezetben (KEMMGYE) töretlenül hiszünk abban, hogy ezeknek a trendeknek szükségszerűen meg kell változnia, ugyanis sikeres és eredményes építőipar nélkül fejlődést biztosító nemzetgazdaság nem létezhet.** Ennek érdekében azonban a magyar gazdaság minden érintettjének így a jogalkotónak, a végrehajtó szervezeteknek, a fejlesztésekért felelős állami és önkormányzati szervezeteknek, és nem elfelejtve e körben felsorolni az építőipari piaci tényleges szereplőit sem (megrendelők, tervezők, kivitelezők, beszállítók) mindenkinek a saját területén új megoldások keresésére, a piaci kapcsolatok pluralizálására, az együttműködési lehetőségek egy magasabb szinten történő megszervezésére és újragondolására kell törekedni.

A Komárom-Esztergom Megyei Munkaadók és Gyáriparosok Egyesülete (KEMMGYE) az elmúlt egy évben jelentős lépéseket tett e célok irányába. Újrafogalmaztuk szerepünket a megyei vállalkozások támogatása és a terület, illetve gazdaságfejlesztési feladatokban való szerepvállalás körében.

A KEMMGYE alapító okiratában megfogalmazott alapcélként, területi viszonylatban egyik meghatározó résztvevője, sőt – kifejezett szándéka szerint – mozgatórugója kíván lenni ezeknek a gazdasági átalakulási folyamatoknak. **A területfejlesztésért felelős megyei önkormányzattal szoros együttműködésben az Egyesület vezető szerepet kíván vállalni a térségi vállalkozások szakmai felkészülésének támogatásában, a terület- és gazdaságfejlesztés során bekövetkező változások közvetítésében, az eredményes vállalkozói szerepvállalás bővülésének háttértámogatásában.**

A fenti célkitűzéseket a következőkben bemutatott, Egyesületünk által részletesen elemezett piaci helyzetértékelésre alapozva jelöltük ki, melynek végeredményeként elsősorban saját szerepünket kívántuk pozícionálni ebben a feladatrendszerben. Áttekintve a Megyei Közgyűlésnek, és kifejezetten a Közgyűlés Elnökének ugyanezen témában tett eddigi intézkedéseit láthatóan azonos célok vezérelnek bennünket, mint amiket a Közgyűlés és az Elnöke már ezt megelőzően megfogalmazott, így a közös célok megvalósítása érdekében a vállalt feladataink elvégzéséhez kérnénk a Tisztelt Közgyűlés támogató együttműködését.

1. Történelmi változások az építőipari szolgáltatások piacán

Közismert, hogy az építőipar az 1980-90 években a magyar gazdaság egyik húzóágazataként jelentős számú állami és lakossági megrendelésekkel biztos piaci szerepet tudhatott magáénak. Mindez már a múlté. Az 1989-es rendszerváltást követően szinte azonnal megszűntek, átalakultak, felszámolásra kerültek az állami építőipari vállalatok, melynek eredményeként az addig rendelkezésre álló humán és technológiai erőforrások is szétaprózódtak. Az ezt követő évek iránya nem változott, sőt az állam által preferált piaci átalakulás és sok esetben kényszerből előálló vállalkozóvá válás tovább rontotta az építőipari teljesítményeket. Ezt a romló helyzete újabb csapásként tetőzte a 2008-tól tartó világválság, mely gyakorlatilag mélyrepülésbe taszította az építőipari ágazatot. Elmondható, hogy ma már csak azok a szereplők tudnak, tudtak életben maradni ezen a piacon, akik kellő tapasztalattal, megfelelő mélységű piaci és gazdasági ismeretekkel és a túléléshez szükséges – felélhető – erőforrás tartalékokkal rendelkeztek, rendelkeznek.

Mindezekről függetlenül a romló építőipari teljesítmények egyik legfőbb oka mégsem a szolgáltatási oldalon keresendő. Nem kétséges, hogy az átalakuló szolgáltatói kör – kisebb-nagyobb reformok után – meg tudott volna felelni a mindenkori formálódó piaci igényeknek, ha lettek volna ilyen igények, megfelelő számban. Sajnos elmondható, hogy az építőipar szemmel látható hanyatlásának legfőbb oka a megrendelések drasztikus mértékű és folyamatos csökkenése, mely elsősorban a forrás beszűkülés, a potenciális megrendelők elszegényedése miatt következett be. A rendszerváltást követően a fejlődő vagy legalábbis átalakulóban lévő nemzetgazdaság megfelelő számú megrendeléssel szolgált az építőipari ágazat felé, jelentős beruházások indultak, melyek egyrészt a külföldi tőkebefektetések általi tőkebeáramlásból, másrészt az európai uniós strukturális és csatlakozási támogatásokból szerzett forrásokból táplálkozott. E mellett még jelentősnek volt mondható a hazai magánszemélyek és vállalkozások részéről történő építőipari megrendelések nagysága is. Mondhatni ezen időszakban jó kilátások voltak tapasztalhatóak az ágazat jövőjét illetően.

A piaci változások azonban nem ebbe az irányba mozdultak el. A külföldi tőkebeáramlás megtorpant, sőt a tőke kivonás lett inkább jellemző, midőn a nálunk olcsóbb kelet-európai piacok is elérhetővé váltak a térségben a külföldi befektetők részére. Hasonlóan folyamatosan csökkentek az építőipari beruházásokra fordítható európai uniós források, miután azok nagyobb arányban a gazdaságfejlesztésre és a társadalmi problémák, egyenlőtlenségek megszüntetésére lettek allokálva. A válság okán az emberek és a vállalkozások is egyre inkább a takarékosagra, a mindennapi túlélésre lettek berendezkedve, mely során legelső lépésként éppen az értékteremtő,

illetőleg az érték-, állagmegóvó építési kivitelezési munkák megrendeléséről mondtak le.

Nem mondhatjuk, hogy a gazdasági helyzet romlása nem volt előre látható, hiszen az, hogy a tőketulajdonosok elsőként az építőipari megrendeléseikről mondtak le érezhető volt az ágazat termelési teljesítményeinek látványos mértékű romló eredményeiben, melyet időben észre lehetett volna venni és felkészülni ennek negatív hatásaira. Ez sajnos nem történt meg.

Mostanra elmondható, hogy az építőipari kivitelezések szolgáltatások piacán csak az igazán erős és túlélőképes vállalkozások tudtak megmaradni hosszú időn keresztül. Persze vannak mikro-, és kisvállalkozások melyek időről időre létre jönnek, megszűnnek, újraalakulnak – éppen az aktuális piaci lehetőségek függvényében – azonban megbízhatóan és tartósan működő vállalatok az iparágban nagyon kevesen vannak ma már. Mindez azt eredményezi, hogy az építőipar, mint nélkülözhetetlen iparág megerősítése, majd fejlődésének megindítása csakis az ilyen tartósan és bizonyítottan működőképes vállalkozások köré szervezeten, új piaci-, gazdasági-, és működési modellek és technikák alkalmazásával, az egész ágazatra kiható új vállalatasi megoldások és stratégiák mellett, a piaci szereplés megújulásával lehetséges.

2. A megrendelői igények megjelenési formái

A korábban elmondottakhoz visszakanyarodva megállapítható, hogy az építőipar részére a piac által támasztott megrendelői igények jelentősen lecsökkentek, de legalább ennyire látható módon át is strukturálódtak.

Ahogy erre már korábban utaltunk a nagy komplexitású, „monumentális” beruházások – irodaépületek, közmű- és mélyépítési munkák, közösségi kommunális beruházások, üzem- és raktárberuházások – az utóbbi 10 évben szinte eltűntek a megrendelői igények oldalán. Ma már egy 50-100 millió Ft értékű felújítási, vagy átalakítási munka is „nagy”beruházásnak minősül, míg 500-1000 millió Ft vagy ennél nagyobb összegű beruházás legfeljebb 1-2 db kerül meghirdetésre évente. A mértékét tekintve elhanyagolható szintre süllyedt az új lakások építésének megrendelői igénye, és szintén párezres nagyságrendű az új családi házépítési igény.

Mindez azt eredményezi, hogy az építőipari megrendelések rettentően beszűkült piacán, az említett 50-100 milliós – valójában a normálisan működő gazdaságokban kisösszegű beruházásnak minősülő – munkák elnyerésére a magyar piacon a legnagyobb még meglévő kivitelező vállalatok is versenybe lépnek, azaz ebben a versenyben a mikro-, kis-, és közepes vállalkozások jellemzően nem képesek fővállalkozóként megrendeléshez jutni.

3. A közbeszerzési eljárásokkal összefüggő kérdések

A korábban bemutatott, nagyobb léptékű megrendelésekhez jutás ellehetetlenülésének egy másik oka – a piaci szereplők piaci súlyán és ezáltal képességein túlmenően – a közbeszerzésekben történő részvétel nehézségei.

A közbeszerzéssel történő beszerzési forma az európai unió által megkövetelt olyan szabályozott eljárási rend, melynek a célja a beruházás megvalósítása és a megrendelői érdekek érvényesítése céljából legmegfelelőbb vállalkozó kiválasztása és részére a szerződés odaítélése.

A szabályozás alapvető elemeit az európai uniós alapszabályok határozzák meg, az egyes tagállamoknak e normák átvételével kell a saját közbeszerzési szabályaikat megalkotni, azzal, hogy az semmilyen módon nem lehet ellentétes az unió által e körben támogatott és megfogalmazott, irányelvekbe foglalt szabályokkal.

Természetesen minden tagállamnak érdekében áll, hogy a saját maga által megvalósított közbeszerzéseikben a saját gazdaságának szereplői szerezzenek piaci megrendeléseket, hiszen az ebből származó gazdasági, jövedelmezőségi, és tőkebefektetési előnyök így az adott nemzetgazdaságban csapódnak le. Mindezek okán, az európai uniós érdekek – nemzetgazdasági érdekekkel szembeni – előnyben részesítése miatt az európai uniós szigorúan és következetesen ellenőrzi a tagállami szabályozás tartalmát, valamint az egyes közbeszerzések uniós szempontú megfelelőségét.

Ebben az igen túlszabályozott és széles körben ellenőrzött közegben kevés olyan legális eszköz áll rendelkezésre, melyek a preferált piaci szereplők részvételét könnyebbé teszik az eljárásokban. Éppen ezen kötöttségek miatt nem képes az állam közvetlenül támogatni a mikro-, kis-, és közepes vállalkozások hatékony és eredményes részvételét az eljárásokban, csak ún. közvetett támogatást tud biztosítani ezek érdekében. Hasonlóan nehéz helyzetben van az Önkormányzat a saját területén működő vállalkozások ilyen irányú támogatása során. Mindezek mellett azonban léteznek olyan lehetőségek, melyekkel bár nem célirányosan de – mindenképpen a célzott szereplői kör tevékenységét segítve – támogatni lehet a fenti törekvéseket.

A közbeszerzési eljárásokban való hatékony közreműködés alapvető feltétele, hogy a területen működő vállalkozások számára tényleges és valós lehetőség álljon fenn az ezen eljárásokban való elindulásra. Ahogy erre már utaltam a közbeszerzési eljárásokat meghirdető ajánlattevők – főként, ha az maga Önkormányzat vagy annak valamely szervezet, illetve társult partnere – egyik leginkább preferált célja kell legyen, hogy az adott beruházás megvalósításán minél több a területileg oda tartozó, a tevékenységet az Önkormányzat területén folytató szervezet (mikro, kis és közepes vállalkozások) működhessen közre, sőt elsődlegesen ezen szervezetek részére kerüljön odaítélésre a szerződés.

E cél megvalósításának útján az első és legfontosabb mérföldkő a „szándék” tudatosulása. Ez semmilyen anyagi vagy egyéb erőforrást nem igénylő mozzanat, azonban ezzel a szemlélettel a közbeszerzések meghirdetése során jelentős lépéseket lehet tenni a preferálni kívánt vállalkozói kör érdekében.

A legfontosabb területek, ahol ez a szemlélet érvényesíthető:

- az ajánlattevői alkalmassági (pénzügyi, műszaki) kritériumok átgondolt alkalmazása;
- a részekre történő ajánlattétel lehetőségének biztosítása;
- a konzorciumi ajánlattétel lehetőségének támogatása;
- az előzetes összesített tájékoztató közzétételének alkalmazása;
- „társadalmazás” lehetősége;

- a területen működő vállalkozások potenciáljának előzetes felmérése;
- a finanszírozási feltételek átgondolt szabályozása (részletfizetés lehetősége, előleg, megrendelői beszerzés stb.);
- a projektek megvalósítása során az átgondolt kockázatmegosztás és a kárfelelősség minimalizálásának lehetőségei;
- a szerződések individualizálásával a teljesíthetlenség határait súroló feltételek ésszerűsítése és az adott feladathoz való igazítása;
- jótállási és szavatossági igények biztosítékrendszerének ésszerű kialakítása

Az említett tárgykörökben az új Kbt. jelentő és elsősorban a mikro-, kis-, és közepes vállalkozások előnyben részesítését célzó változásokat vezetett be, melyek tekintetében szükségesnek tartjuk, hogy a megrendelők szüksége esetén konzultációk keretében egyeztessenek a lehetőségekről a vállalkozói képviselői szervezetekkel.

A továbbiakban – bár csak példálózó jelleggel – célszerű kiemelnünk néhány fontos a mikro-, kis-, és közepes vállalkozások előnyben részesítését a jogszabály által biztosító rendelkezést:

- a dokumentáció elektronikus és ingyenes hozzáféréseinek biztosítása;
- könnyített feltételek a kizáró okok fenn nem állása tekintetében és az alvállalkozók vonatkozásában;
- a konzorciális ajánlattétel szabályainak pontosítása, a felelősségi szabályok átláthatóbbá tétele;
- a hiánypótlási szabályok enyhítése (új alvállalkozó bevonásának biztosítása, kisebb javítások a műszaki tartalommal bizonyos feltételek mellett stb.)
- nemzeti értékhatárt elérő közbeszerzési eljárást szabadon kialakított szabályok szerint is lefolytathat az ajánlatkérő vagy alkalmazhatja akár az uniós eljárási szabályokat is a nemzeti eljárásrendben meghatározott eltérésekkel;
- a 150 millió Ft alatti építési beruházások beszerzése esetén az ajánlatkérő alkalmazhatja a hirdetmény nélküli tárgyalásos eljárást, ahol az ajánlattevők meghívása során a mikro-, kis-, és közepes vállalkozások körébe tartozó ajánlattevőket (3 ajánlattevőt kell meghívni) főszabályként előnyben kell részesíteni;
- ugyanezen szabályok igazak akkor, ha nem kell tárgyalást tartani és az ajánlatkérő a nemzeti eljárásrend alapján folytat le nyílt közbeszerzési eljárást;
- a felek megállapodása alapján építési beruházások esetén 10 % tartalékkeret köthető ki a szerződésben;
- a szerződési biztosítékok maximalizálása, legfeljebb 5 %-os mértékben;
- építési beruházásra irányuló szerződés esetén – ha a megvalósítás időtartama a 2 hónapot meghaladja – az ajánlatkérő előlegfizetést köteles biztosítani nyertes ajánlattevő részére (teljes nettó ajánlati ár 5 %, de max. 68 millió Ft összegben)
- jótállási és szavatossági igényekre a biztosíték szolgáltatható a vállalkozónak kifizetendő számlából történő levonással is, előzetes pénzbeli befizetés helyett;

A fentiekben felsorolt „kedvezmények” kifejezetten a mikro-, kis-, és közepes vállalkozások nagyobb térnyerését kívánják elősegíteni az építési beruházások

körében lefolytatandó eljárásokban, melyek alkalmazása – egyes szabályok vonatkozásában a jogszabályi kötelezésen túlmenően – kifejezetten az ajánlat felhívást kibocsátó ajánlatkérők „szándékán” múlik.

Természetesen a jogszabályi kötelezések vagy a lehetőségek részletes ismerete és az azok által biztosított lehetőségek kihasználására való felkészülés – legalább az ajánlatkérőkhöz hasonló mértékben – az ajánlattevői oldalon megjelenő gazdasági szereplők aktív közreműködését is igényli. A vállalkozói oldal ezen kihívásokra való felkészítésében az érdekképviselői szervek (KEMMGYE) szerepe megkérdőjelezhetetlen.

4. Az építőipari kivitelezéssel összefüggésben tapasztalható egyéb nehézségek

Eddig célszerűen a közbeszerzési eljárások során felismert nehézségeket vettük szemügyre kiemelve, hogy a megújult közbeszerzési szabályok milyen területeken biztosítanak továbblépést, milyen új normák segítik a mikro-, kis-, és közepes vállalkozások minél szélesebb részvételét az építési beruházások megvalósításában.

E mellett azonban – ha csak röviden is – utalnunk kell azokra a piaci körülményekre, jelenségekre is, amelyek a korábban vázolt átalakulási, piac szétesési folyamatok eredményeként alakultak ki mára, és jellemzően az egyik legnagyobb korlátját jelentik az építőipari ágazat megnyugtató és eredményes működésének, fejlődésének.

A korábban vázolt piaci átalakulások az építőipari ágazatra korábban sajátosan jellemző, a kooperatív együttműködésre alapozott vállalati kultúrában is jelentős változásokat okozott. Természetesen ennek rengeteg oka volt, melyek között leginkább természetesnek tűnő eleme, hogy a piacgazdaság alapvető érdekrendszeréből kiindulva minden önálló piaci szereplő önálló versenyzővé is vált a piacon, így a korábban egymással jól és összehangoltan működő piaci szereplők az új időszakban ellenérdekelt versenytársakká váltak. E mellett a szétaprózódó ágazat egy másik jellemzőjévé vált, hogy a szűk vagy legalábbis folyamatosan szűkülő kereslet egyre élesebb versenyhelyzetbe sodorta a kínálati oldal szereplőit, mely helyzetet tovább nehezítette az időközben életbe lépő közbeszerzési szabályozó rendszer, majd ez becsatornázza az építőipari megrendelések jelentős részét, különös, korábban a gyakorlatban nem alkalmazott megfelelőségi, minőségbiztosítási követelményszintet teremtett az építőipari szolgáltatást nyújtó cégek vonatkozásában.

Maga a közbeszerzési rendszer logikája (a szerződés odaítélése érdekében) éppen azon alapult, hogy a különböző nagyságú, képességű és teljesítményszintű építőipari szolgáltatók között egy a megrendelő igényeihez igazított a tényleges piaci teljesítőképességen alapuló kiválasztási, szűrési rendszert teremtsen. Ezen időszakra jellemzően nagyon sokszereplőssé vált az építőipari szolgáltatói piac, így a fenti kiválasztási módszerrel a jogalkotó a megrendelők kezébe kívánt egy olyan eszközt adni, amellyel egyrészt a beruházások megvalósulását saját érdekeik védelmével összehangolva biztosítani tudják, másrészt ezen eszköz megrendelő oldali tudatos és szakszerű alkalmazásával a megrendelők a piaci szereplőkkel közösen, a vállalkozói képességek és szakmai adottságok megfelelő kihasználásával a piac természetes átstrukturálódását is elősegítik.

Láthatóan a jogalkotó e fontos piacbefolyásoló szerepet a megrendelőkre, közbeszerzési terminológia szerint az ajánlatkérőkre bízta. Sajnos – mára már szemmel láthatóan is – ennek a szerepkörnek az ajánlatkérők jelentős száma nem tudott és talán a mai napig nem tud megfelelni (ezt támasztja alá, hogy a korábban említett a mikro-, kis-, és közepes vállalkozások nagyobb térnyerését elősegíteni hivatott szabályokat a jogalkotónak a jogszabályba beépítve kellett biztosítani).

4.1. A megrendelő-(fő)vállalkozó közötti piaci kapcsolat

A fentiek szerint kialakult ajánlatkérői-ajánlattevő – szerződési viszonylatban megrendelő-vállalkozó – kapcsolatokban a megrendelők a rossz módszertani megközelítés miatt minden esetben kizárólag a saját érdekeik szem előtt tartásával folytatták le közbeszerzéseiket, sőt elsődlegesen a szolgáltatók – néha a tisztességes piaci verseny üzleti kultúráját mélyen sértő módszerekkel megvívott – piaci harcára alapozva próbálták biztosítani a számukra minden szempontból legkedvezőbb helyzet elérését beruházásaik megvalósítása során. Mindezek eredményeként – enyhe túlzással – a megrendelők az építőipari szolgáltatók piaci ellenségeivé, de minimum ellenérdekelt feleivé váltak.

Ez a felvázolt helyzet az építőipari ágazat eredményes működése érdekében, annak „normál” működéseként nem tartható fenn. Alapvető tételként le kell szögezni, hogy a megrendelő és a megrendelését teljesítő vagy teljesíteni kívánó vállalkozó soha nem lehet érdekellentétben, sőt egyetlen közös érdekük köré szerveződik maga a szerződésük is, a beruházás sikeres megvalósításának érdeke köré. Ebből az alapvetésből kell kiindulnunk, amikor az ajánlatkérők és az ajánlattevők viszonyában felmerülő nehézségeket feltárjuk.

a) a beruházás műszaki tartalmának közös kialakítása, tervezési hiányosságok

Az egyik kritikus területnek minősül a beruházás műszaki tartalmának meghatározása. A megrendelők általában nem rendelkeznek megfelelő szintű építőipari szakismerettel, beruházói gyakorlattal ahhoz, hogy a mindenkor legkorszerűbb és az ár-érték, illetve technológia szempontból is a legjobb műszaki megoldásokat választhassák, illetve fogalmazhassák meg ily módon igényeiket. Ebben a helyzetben – bár úgy tűnhet, hogy a beruházás műszaki tartalmának meghatározásakor kizárólag az építésztervezők állnak megrendelő rendelkezésére, sőt kifejezetten ők azok, akik a megrendelőt segítik az igényeik megfogalmazásban – sok esetben az ajánlattevők jelentős szakmai segítséget tudnak nyújtani a megrendelőknél. Ne hagyjuk figyelmen kívül, hogy a megrendelőnek és az építőipari kivitelezőnek is azonos az érdeke, egy jól működő, funkcionálisan és gazdaságilag is a legjobb beruházás megvalósítása.

Az építészeti beruházások tekintetében elvitathatatlan tény, hogy a kivitelezés alapját is képező építészeti tervek – engedélyezési-, kiviteli tervek – már akkor meghatározzák a műszaki tartalmat, amikor a beruházás műszaki megvalósításának előkészítése még el sem kezdődött, és jellemzően olyan adatokra és információkra is alapozva teszik ezt, melyek utóbb akár az egész beruházást ellehetetlenítik, amikor is

a tényleges megvalósítás megkezdésekor vagy annak során válik ismertté, hogy ezek az információk nem voltak kellően megalapozottak.

Építőipari kivitelező vállalat képviselőjeként és a több mint 20 éves ajánlattevői gyakorlatra alapozva jellemzőnek nevezhetjük, hogy a megrendelők a rendelkezésükre álló kész tervekre alapozva úgy fogalmazzák meg a közbeszerzési feltételeket, hogy az ajánlattevők az általuk – legkésőbb az ajánlatkészítés időszakában – felismert tervehibákat, vagy hiányosságokat nem tudják a megrendelővel orvosoltatni az ajánlattétel időszakában. Ennek oka lehet, hogy addigra a tervezőkkel a szerződés teljesülésbe ment, jogorvoslással élni jellemzően nem lehet a hibás tervek miatt. Másik ok, hogy már idő sem lenne arra – jellemzően a pályázati forrásokból finanszírozott beruházások esetében – hogy a tervezőktől a tervek módosítását igényelje a megrendelő. Előfordulhat, hogy a tervezett megoldás helyett az ajánlattevők sokkal egyszerűbb, jobb, gazdaságosabb, vagy műszakilag nagyobb értékű megoldást javasolnának a megrendelőnek a tervben foglalt megoldáshoz képest, de erre a vállalkozó kiválasztására irányuló közbeszerzési eljárás nem ad módot.

Ezek az esetek szükségszerűen okozzák a következő problémákat:

- a kivitelező vállalkozó nem tud szakmailag helytálló ajánlatot benyújtani, mert hibásak vagy hiányosak a tervek;
- az ajánlattevők nem adnak egységes műszaki tartalomra ajánlatot, mert a tervek nem egyértelmű műszaki paramétereket tartalmaznak;
- az ajánlattevők kénytelenek az ajánlatukban feltételeket megfogalmazni, mert a dokumentáció nem biztosítja a műszaki tartalom pontosításának lehetőségét;
- az ajánlattevőknek nincs lehetőségük a megrendelő számára a tervezettnél jobb, kedvezőbb gazdaságosabb műszaki megoldásra javaslatot, illetve ajánlatot tenni, mert a megrendelő az eljárásban nem tud, vagy nem akar eltérni a már kész tervektől;
- végezetül a megrendelő és a kivitelező is egy olyan tervdokumentáció alapján kénytelen a beruházást megvalósítani – annak minden kockázatával és nehézségével – melytől egy jól megfogalmazott és a fenti hiányosságok kiküszöbölését biztosító közbeszerzési eljárásban vagy annak alapos előkészítése idején már egy jobb megoldást is ki lehetett volna dolgozni az ajánlattevők(k) közreműködésével.

b) a kivitelező vállalkozások érdekeinek (is) érvényre juttatása a szerződési kapcsolatokban

Ahogy erre korábban utaltam az ajánlatkérők lehetőségeként biztosította a jogalkotó, hogy olyan alkalmassági, szerződési feltételeket határozzon meg a közbeszerzési eljárásban való részvétel feltételeként, melyek biztosítják a legmegfelelőbb szerződési partner kiválasztását.

Ez a lehetőség azonban – nem kellően átgondolt, jellemzően külső, de a beszerzés tárgya szerinti szakmai kompetenciákkal nem kellően felvértezett közbeszerzési tanácsadók közreműködése eredményeként – jelentős kockázatokat is hordoz magában a tekintetben, hogy a rosszul meghatározott feltételrendszer éppen

ellentétes hatással lehet a potenciális ajánlattevői körre nézve. Adott helyzetben éppen azoknak a piaci szereplőknek a kizárását vagy távolmaradását okozza az eljárásból, akik a leginkább képesek lennének az építési beruházás hatékony és gazdaságos megvalósításában.

A már említett rossz ajánlatkérői gyakorlat nagyon sok esetben olyan feltételek meghatározására indította az ajánlatkérőket, melyek feleslegesen határoztak meg teljesíthetetlen feltételeket, sőt sok esetben célszerűtlenül kerültek ezek a feltételek előírásra, oly módon, hogy ezzel valójában nem is volt képes a leginkább szükséges vállalkozói képességeket behatárolni, a ténylegesen alkalmas vállalkozókat kiválasztani. Itt külön szükséges megemlíteni, hogy az egyik leginkább hátráltató körülmény a közbeszerzésben megvalósuló beruházások viszonylatában, hogy a megrendelő – sokszor építész szakmai szempontból nem megfelelő rálátással bíró közbeszerzési vagy jogi tanácsadó közreműködésével – olyan szerződési normarendszert kíván a kivitelezőre ráerőltetni, amely vagy a túlzott és sokszor irreleváns szabályozásokkal tüzdelt volta miatt, vagy a piaci gyakorlattól eltávolodott kockázatátárítással a vállalkozókat olyan döntési helyzetbe kényszeríti, melyet nem képesek vállalni.

Ezek a megrendelői feltételek sok esetben túlmutattak a műszaki és pénzügyi alkalmasság körén, amikor is például

- a biztosítékok körében (ajánlati biztosíték, szerződési biztosíték stb.),
- a kötbérek és kamatok mértékében,
- az ellenérték megfizetése körében (részszámla benyújtásának nem engedélyezése stb.)

olyan feltételek kerültek meghatározásra, melyeket a mikro-, kis-, és közepes vállalkozások részéről szinte lehetetlen volt teljesíteni.

A megrendelőknek a fenti kapcsolatokban mindenképpen törekedni kellene arra, hogy a szerződés odaítélése során csak megfelelően átgondolt és kellő rendszerszemlélettel kialakított feltételrendszert alkossanak a közbeszerzési eljárások keretében (így például nem kritika nélkül elfogadva a külső közbeszerzési tanácsadók által, általában több eljárásban alkalmazott klisék szerint összeállított szerződéstervezeteket). E tekintetben a kivitelező vállalkozókkal vagy azok érdekképviselőivel folytatott előzetes – általános – konzultációk kellő alapot biztosíthatnak a megrendelői kör részére.

4.2. A beruházásokhoz kapcsolódó tervezői, szakértői (jogi, közbeszerzési, lebonyolítói) támogatás

Szintén a piac szegregációjára vezethető vissza, hogy az építőipari beruházásokkal összefüggésben felmerülő egyes tevékenységi folyamatok jelen időszakban – eltérően a piac szétagulódását megelőző időszakokkal – más-más vállalkozásoktól, több piaci szereplőtől vásárolhatóak meg. Ez azt is eredményezi, hogy a megrendelővel főkötelezett jogviszonyba kerülő kivitelező vállalkozások – bár a szakmai kompetenciáik még akár meg is lehetnek erre – nem képesek a teljes beruházási folyamatot önmaguk megvalósítani, ahhoz mindenképpen szükséges olyan szolgáltatásokat megvásárolni, amelyekkel kiegészítve a saját tevékenységüket a beruházási folyamat egészét együttesen képesek lefedni.

Külön indoklást nem igényel annak rögzítése, hogy az ajánlattevők oldalán ezek a képességek kifejezetten az ajánlatkészítés, a szerződés kötés, majd a teljes kivitelezés szakmai igényességét biztosítják.

E mellett azonban célszerű megvizsgálni a megrendelői oldalon is a felsorolt kompetenciák meglétének jelentőségét. A korábban már említettek szerint a *tervezői kompetenciákat* a megrendelőnek általában szintén a piacról kell beszereznie. Ezzel összefüggésben megállapítható, hogy a megrendelő akkor jár el helyesen és akkor biztosítja a legeredményesebb módon ezt a kompetenciát, ha a tervező szolgáltató kiválasztása során vagy eleve a kivitelező vállalkozó oldalán szerzi be a tervezői kompetenciát (kivitelezés beszerzése tervezési szolgáltatással együtt), vagy olyan tervezői szolgáltatóval köti meg a szerződést, amely megfelelő kivitelezői gyakorlattal rendelkezik. A tervezési szolgáltatás beszerzése során törekedni kell, hogy a tervező a kivitelezés időszakában is rendelkezésre álljon a tervezési feladatok ellátására.

Hasonlóan fontos lehet az építési beruházások közbeszerzése, valamint megvalósítása során olyan *közbeszerzési, jogi* esetleg *lebonyolítói* tanácsadókat, kompetenciákat igénybe venni, aki korábbi építés-kivitelezési vagy beruházási tapasztalatokkal rendelkezik, illetve megfelelően ismerik ezen tevékenységi folyamatok működésének, végrehajtásának részletszabályait, illetőleg a piac ilyen értelemben megfelelő minősítéssel bíró szereplőit.

4.3. A fővállalkozó-alvállalkozó piaci kapcsolatok

Az építési beruházások megvalósítása körében szinte megkerülhetetlen jogviszonyként jelenik meg a megrendelő közvetlen kompetenciájába ugyan nem tartozó, de a megvalósítás szempontjából igen jelentősnek minősülő kapcsolat, a megrendelővel szemben főkötelezettei viszonyban álló kivitelező (fővállalkozó) és az ő tevékenységéhez kapcsolódó alvállalkozó viszonya. A viszonylati lánc látszólag azt mutatja, hogy a megrendelő nem áll közvetlen jogviszonyban az alvállalkozóval azonban a beruházás tényleges megvalósulásának tekintetében és figyelemmel a közbeszerzési szabályok ilyen irányú fejlődésére, jelen időszakban a helyzet ennél árnyaltabb.

A fővállalkozó-alvállalkozó piaci kapcsolat jellemzően ma már két irányból is vizsgálat tárgyát képezheti. Az egyszerűbbnek tűnő szempont a *megrendelő* oldalán jelentkezik, hiszen a jelenlegi közbeszerzési törvény és kifejezetten a Ptk. is az alvállalkozó teljesítményéért a fővállalkozót teszi teljes körűen felelőssé. Ez a felelősségi kapcsolat a közbeszerzési normákban is megjelenik azzal, hogy a jelenlegi szabályozás szerint a megrendelő nem kérhet az alvállalkozók tekintetében olyan szintű megfeleléségi igazolásokat, mint például a fővállalkozó esetében, el kell fogadnia e vonatkozásában a fővállalkozó nyilatkozatát. Ez még inkább azt erősíti, hogy a fővállalkozó-alvállalkozó kapcsolatok a lehető legeredményesebb, leghatékonyabb módon működjenek. Egy másik viszonylatban is hangsúlyt helyez a közbeszerzési törvény a megrendelő és az alvállalkozó szerepkörök összekapcsolódására, például olyan esetekben, ha a megrendelő és az alvállalkozó közötti elhelyezkedő fővállalkozó az elismert alvállalkozói teljesítmény ellenszolgáltatásának megfizetése (közvetítése) során kiesik a kapcsolatból (pl.: a megvalósítás ideje alatt felszámolás alá kerül),

ekkor a megrendelő közvetlenül az alvállalkozónak teljesíti az ellenszolgáltatást. Ez a rendelkezés az alvállalkozók védelmében, illetve a körbetartozások mérséklése érdekét szolgálja, azonban egyéb más okokkal kiegészülve – a korábbi időszakokhoz képest – fokozott elvárást, odafigyelést követel meg a megrendelőtől is.

A fenti – inkább csak garanciális típusú – kapcsolat mellett a nagyobb hangsúly a fővállalkozó és az alvállalkozó viszonyán van. Önmagam ismétlését elkerülendő jelenleg csak utalok a korábban már részletesen leírtakra mely szerint a piaci széttagolódás bizonyos értelemben szegregációt is hozott a mikro-, kis-, és közepes vállalkozások irányába, sőt az egyes vállalkozásoknak a mindennapi túlélésért folytatott harca nem erősítette a konzorciális jellegű kapcsolatok kialakulását, megszilárdulását. Kijelenthetjük, hogy az építőipari ágazatban – kifejezetten a vállalkozói kapcsolatok terén – manapság nem beszélhetünk klasszikus értelemben vett üzleti partnerségi kultúráról.

Ez kifejezetten sajnálatos a mikro-, kis-, és közepes vállalkozások viszonylatában, hiszen éppen az okozza a legnagyobb piaci bizonytalanságot e körben, hogy az építési beruházások volumene miatt önállóan ezek a nagyságrendű piaci szereplők nem vagy csak nagyon kiszolgáltatott módon jutnak megrendeléshez. Belátható, hogy a megrendelők elsődlegesen nem apró kis vállalkozások tömegével kívánják a komplex beruházásaikat megvalósítani, megannyi „apró” szerződési kapcsolat keretében, hanem azokat a piaci szereplőket keresik, akik önmagukban képesek egy-egy projektet megvalósítani.

Ebben a helyzetben a kkv-k vagy egy-egy nagy kivitelező szervezet alvállalkozóiként – sokszor már az alvállalkozó szerződés megkötése pillanatában előre láthatóan kiszolgáltatott helyzetben – kénytelen megrendeléseket szerezni vagy kiszorulnak a közbeszerzések köréből, ami gyakorlatilag a lakosságnak végzett kisebb karbantartási munkák szűk piacára számúzi ezeket a vállalkozásokat.

Ebben a helyzetben az egyetlen eredményes és a vállalkozó lét fenntartását biztosító stratégia az lehet, ha ezek a kkv-k összefogva, területi szinten összekapcsolódó szervezeti tömörülésben, konzorciumban próbálnak meg piaci megrendeléseket szerezni. Ez az új módszertan ma csak külső segítséggel tud lendületet venni.

Az olyan érdekképviselői szervezetek (mint pl. a KEMMGYE), amelyek egy-egy ágazat, így pl. az építőipar területén a meglévő szakmai tapasztalataik és kapcsolati rendszerük felhasználásával biztosítani tudják az ilyen kkv-k konzorciummá szerveződéseinek a megfelelő táptalajt, képesek lehetnek e külső támogató szerepkörre.

A vonatkozásban nagyon fontos feladat, hogy a kkv-k megismerjék a konzorciumban rejlő lehetőségeket, magukévá tegyék azok működési elveit, majd ezek ismeretében kisebb-nagyobb lehetőségek mentén meg is győződhessenek ezek eredményességéről. Ebben a segítséget biztosítani tudják a már említett érdekképviselői szervezetek, de a tényleges piaci szereplés lehetőségét a jelen kor piaci viszonyait és lehetőségeit tisztán látó megrendelői körnek kell biztosítani. Ehhez igazán kézzel fogható segítség lehet a korábban már említett közbeszerzési szabályrendszer változása (Pl. a 150 millió Ft alatti építési beruházások vonatkozásában területileg szerveződött konzorciumként megjelenő kkv-k ajánlattevőként történő felkérése), illetve a megrendelői szemléletmód alakulása.

4.4. A kivitelező-beszállító piaci kapcsolatok

A kivitelezők és a beszállítók kapcsolata egy-egy földrajzi terület viszonylatában legalább olyan jelentőséggel bír az előzőekben elemzett fővállalkozó-alvállalkozó kapcsolat. Az építőipari beruházások egyik sajátossága, hogy kifejezetten anyagigényes megvalósítási tevékenység. Általában a beruházási végösszeg mintegy 75 %-a az anyagköltség, azaz a beruházás teljes összegének háromnegyed része a beszállítók részére kerül kifizetésre. Mindez azt is jelenti, hogy egy adott gazdasági térség (közigazgatási szempontból egy-egy térségi önkormányzati hatásterület) vonatkozásában az ott folyó építési beruházásokra fordított összegek háromnegyede – ha erre megfelelő törekvések vannak mind a kivitelező, mind a beszállítók oldalán – az adott gazdasági térségben kerül elköltésre, ott realizálódik.

E vonatkozásban az építőipari kivitelező vállalatok és a területi beszállítók szoros együttműködése közvetlen hasznot jelent magának a beszállítónak, értelemszerűen a nyertes kivitelezőnek, és ha a területiség elvét vizsgáljuk, akkor akár a területen érdekelt megrendelői körnek is. Kérdezhetjük akkor, hogy miért is nem működik ez kapcsolatrendszer zökkenőmentesen.

A válasz talán túl egyszerűnek is tűnik így megfogalmazva, a piaci érdekek sok esetben nem találkoznak. A kivitelező vállalkozó érdekelt abban, hogy olcsón, széles kínálati palettáról szerezhesse be építőanyagokat és ezzel a közbeszerzési versenyben nyertes ajánlattevővé váljon. Ezzel szemben viszont – a vállalkozási gazdaságtan alaptételeit elfogadva – a beszállító a profitmaximalizálásban érdekelt, azaz a legnagyobb haszonnal értékesíteni az árut. E két ellentétes irányú érdek csak akkor tud a felek számára kölcsönösen elfogadhatóvá válni, ha a kivitelezők és a beszállítók legalább olyan erős gazdasági érdekkapcsolatot alakítanak ki egymással, mint a korábban már értékelt egyéb jogviszonyok szereplői. Ehhez a közbeszerzési törvény a maga keretei közt oly módon biztosít háttérrel, hogy a beszállítót nem tekinti alvállalkozónak, azaz vonatkozásában sem alkalmassági sem volumenkorlátot nem állít a beszerzések vonatkozásában. Gyakorlatilag a kivitelező teljes szabadsággal dönthet arról, hogy milyen módon, kitől és honnan, illetőleg milyen szerződési feltételekkel szerzi be az építési beruházások megvalósításához szükséges anyagokat, eszközöket, berendezéseket.

Mindez azt eredményezheti, hogy egy adott gazdasági térségben ahol a kivitelezők és a beszállítók egymással együttműködve, közös érdekkapcsolatban alakítják a beszerzési piacot, minden szereplőnek jelentős előnyöket lehet realizálni. E tekintetben nagyon fontos lehet egy adott térségben például a hangsúlyos lehet a jellemzően nagy volumenben építési beruházást megrendelők szerepvállalása a beszerzési piacon, tekintettel arra, hogy a megrendelő maga is biztosíthatja a kivitelezéshez szükséges anyagokat, eszközöket és kellően nagy volumenű beszerzési mennyiség esetén jelentős árkedvezményekkel juthat bizonyos építőanyagokhoz.

E mellett a kivitelező vállalkozások – amennyiben kedvező piaci szereplésük okán szintén nagy volumenben szereznek be anyagokat – hasonlóan kedvező árszintet realizálhatnak.

Mindemellett meg kell említenünk a már sokat hivatkozott területi együttműködésben rejlő előnyöket minden szereplő oldalán, hiszen ha a beszállító és a kivitelező is kölcsönösen érdekeltté válik a beruházások közös megvalósításában, ez az együttműködés további piacok megszerzését eredményezheti.

Jelen időszakban jelentős feladat hárul e területen is a területi kapcsolatok kialakításáért, megszilárdításáért tenni tudó és akaró szervezeteknek és e szervezőtevékenység érintettjeiként a kivitelező vállalkozókra és a beszállítókra.

5. A megoldások iránya

Látható, hogy az építőipari ágazat – nagyon sok a korábbiakban nem említett nehézség mellett – komoly hátrányokat szenvedett és szenved el még ma is az átalakult piaci struktúra, a nemzetközi szinten általánosan elterjedt és hatásait még sokáig éreztető világválság és szűkebb viszonylatban a vonatkozó szabályozási háttér hiányosságai miatt. E mellett legalább ilyen súllyal esik latba, hogy a piacgazdaságra való átállás folyamatai, jelentősen torzították a korábbi jól működő építőipari gyakorlatokat, olyan szereplők jelentek meg és működtek a piacon, akik a nem kellő felkészültség vagy egyéb képesség hiánya miatt nem megfelelő irányba befolyásolták ezen ágazat teljesítményét.

Mostanra szemmel láthatóvá vált, hogy az elmúlt időszakban alkalmazott piaci gyakorlatok, a közbeszerzés lebonyolításával összefüggésben berögzült eljárási technikák és módozatok nem vezettek eredményre, az ágazat teljesítménye évtizedek óta hanyatlik, illetve az utóbbi időben stagnál. Alacsony hatékonysággal működik a rendszer.

Új megoldások keresése vált szükségessé, melyekhez új módszertanok, új szabályozási háttér és új szemlélet is kell, hogy társuljon.

A működő gazdaságokban már megszokott, hogy az ilyen volumenű változások elsődlegesen a jogszabályi és a finanszírozási háttér megváltoztatásával, jellemzően az állami akarat ilyen formában történő kifejeződésével kapnak teret. E tekintetben Magyarországon is megtörténtek az első lépések.

Az új európai uniós költségvetési időszakra történő felkészülés keretében megtörténtek a finanszírozási támogatások és módszerek felülvizsgálatai, kijelölésre kerültek a következő időszak célkitűzései. Megkezdődtek ezen új időszak vonatkozásában a területi szintű tervezéssel kapcsolatos előkészületek, elkészültek az alapvető támogatási programok, gyakorlatilag a következő időszakra vonatkozó uniós támogatási rendszer célegyenesbe érkezett. Elérkezett az idő, hogy megkezdődjenek a tényleges programalakítási, tervezési, szervezési feladatok.

Mindezek a változások azonban csak a piac megfelelő felkészülése, a szükséges átalakulása, a piaci szereplők aktív szerepvállalása eredményeként realizálódhat. E szerepvállalás tartalmi elemeit kell ma megfogalmazni, melyben jelentős szerep hárul egyrészt a gazdaság-, illetve területfejlesztéssel foglalkozó önkormányzati szervekre, az e tevékenységben aktívan és alkotó módon feladatot vállaló vállalkozói érdekképviseletekre és magukra a piaci vállalkozókra.

A Komárom-Esztergom Megyei Munkaadók és Gyáriparosok Egyesülete alapító okiratában megfogalmazott alapcélként, területi viszonylatban egyik meghatározó résztvevője, sőt kifejezett szándéka szerint mozgatórugója kíván lenni ezeknek a gazdasági átalakulási folyamatoknak. A területfejlesztésért felelős megyei

önkormányzattal szoros együttműködésben az Egyesület vezető szerepet kíván vállalni a térségi vállalkozások szakmai felkészülésének támogatásában, a terület- és gazdaságfejlesztés során bekövetkező változások közvetítésében, az eredményes vállalkozói szerepvállalás bővülésének háttértámogatásában.

Ennek keretében az érdeklődő vállalkozók részére elsődlegesen szakmai továbbképzéseket, szakmai konferenciákat, egy komplex tudásbázist kívánunk megteremteni, ahol munkaműhelyszerűen részt vehetnek a bekövetkező változásokat folyamatosan értékelő és arra megoldásokkal reagálni kívánó alkotó tevékenységben.

Tatabánya, 2013. szeptember 19.

***Garbacz Lászlóné
Elnök***

Határozati javaslat

A Komárom-Esztergom Megyei Közgyűlés

megköszöni Garbacz Lászlónénak, a Komárom-Esztergom Megyei Munkaadók és Gyáriparosok elnökének az értékes, információ gazdag, és problémafelvető anyagot és biztosítja együttműködéséről az Egyesületet a térségi vállalkozások szakmai felkészülésének támogatásában, a terület- és gazdaságfejlesztés során bekövetkező változások közvetítésében, az eredményes vállalkozói szerepvállalás bővülésének háttértámogatásában kifejtett tevékenysége során.

Határidő: folyamatos

Felelős: Popovics György, a közgyűlés elnöke