

**Reperger Šandor**

*Fakultet za sport i turizam*

## INVESTICIONI MODEL IZGRADNJE JAVNIH OBJEKATA

### 1. Uvod

Priloženi rad ima za cilj da prikaže investicioni model PPP (Public-Private- Partnership), njegovu važnosti i način izvođenja radova prema jednom PPP projekatu u izgradnji javnih objekata, sa posebnim osvrtom na izgradnju sportskih hala, kao i da faktore uspeha podvrgne osnovnom kritičnom procenjivanju i utvrdi u kojoj meri mogu biti pozitivni rezultati primene investicionog modela PPP.

Treba pomenuti da izneti stavovi mogu da se primene i u ostalim područjima visokogradnje, realizaciji projekata javnog i privatnog ulaganja. Činjenice sa područja ove tematike još pokazuju i analogiju sa drugim tipovima projekata u planiranju građevina, kao što su npr. infrastrukturni projekti u saobraćaju i dr.

### 2. Pojmovne osnove

PPP (Public-Private Partnership) konstrukcija je nov oblik obezbeđenja javnih poslova, već poznat u razvijenim zemljama, u kojima planiranje, izgradnju, funkcionisanje i finansiranje obavlja privatni sektor – u okviru precizno razrađene saradnje sa državom.

Zbog čega je PPP kod učesnika u javnim nabavkama postao interesantan? Jednostavno opisano PPP je jedna od alternativnih varijanti, modela izgradnje i konvencionalnog osposobljavanja javnih objekata. Opisana aktivnost je obiman, obuhvata planiranje i gradnju, finansiranje i sprovođenje građevinskih radova, sve do privređivanja, tj. eksploatacije objekata.

Obrazloženje ovoga može se zaključiti na osnovu sledećih činjenica:

Težište leži kod pregleda troškova, odnosno analize troškova izgradnje objekata, odnosno u investicionim troškovima. Činjenica je da do 80% troškova životnog ciklusa jednog objekta nastaje u fazi korišćenja, npr. troškovi kamate od komercijalnih kredita, troškovi osiguranja, poreza, energije, održavanja, popravke, čišćenje zgrade, službe osiguranja zgrade itd.

Ovi elementi donosiocima odluka su poznati i to ukazuje na značaj ovih troškova pre svega prilikom eksploatacije objekta, u uslovima razvijene ekonomije i uslovima jasno definisanih odnosa javnog i privatnog sektora. Privatni građevinari, institucionalni osnivači i drugi u trenutku donošenja odluke o izgradnji očekuju konkretne podatke o obimu i visini kasnijih troškova održavanja i funkcionisanja. O tome se kod investicionog modela PPP-a u javnoj visokogradnji immanentno vodi računa.

Javno raspisivanje konkursa PPP-a mora stoga da sadrži i operativne elemente iz faze korišćenja. Na drugi način ne mogu biti zaštićene odgovarajuće sinergije posmatrane iz ugla poslovnih efekata i troškova životnih ciklusa. Preduslovi za dugoročna privredna i transparentna rešenja će se stvoriti samo ako privatni učesnik, koji u fazi korišćenja snosi privrednu odgovornost za funkcionalno dovršavanje javnih investicija,

u fazi razvoja i realizacije projekta proporcionalno vrši uticaj na planiranje i izvođenje radova.

Stoga pod PPP podrazumevamo dugoročnu, ugovorom regulisanu saradnju između javnog sektora i privatne ekonomije, pri čemu se neophodni resursi dovode u jednu uzajamnu vezu između organizacija od strane privatnog partnera, a u korist obostranih interesa. Rizik projekta deli se primereno alokaciji rizika i snose ga svi partneri. Odlučujući značaj pri tom je integrisano posmatranje i optimizacija delova, elemenata planiranja, izgradnje, finansiranje, sprovođenje izgradnje i funkcionisanje.

### 3. Tržište

U Srbiji postoji cca. 5500 sportskih objekata. Mnogi ovi objekti su u prilično lošem stanju. U sagledavanju stanja, delimično se mora poći od činjenice da, gledano iz ugla sigurnosti i zdravlja, neke od ovih objekata, naročito zatvorene površine, neodložno treba osvežiti, adaptirati, pa čak i zatvoriti. Pretežno su objekti izgrađeni pre više od 30 godina.

U praksi korisnici, odnosno odgovorni subjekti u sportskim objektima rešavaju nastale probleme po spostvenom izboru i mogućnostima koja im se pruža, po pravilu na nebirokratski način, tj. raznim lobiranjima iz raznih izvora, s obzirom na činjenicu da su najčešće prepušteni sami sebi i konkretnu pomoć od javnog sektora uopšte više ne mogu očekivati. Takvo stanje stvari posle izvesnog vremena ostavi neželjeni trag.

Aktuelne studije u evropskim državama pokazuju da skoro svaka druga hala ima značajne građevinske nedostatke. Naravno, može se reći da je takva slika i u Srbiji. Svedoci smo urušenja objekata i sa tragičnim ishodom, koja značajno doprinose nepoverenju prema javnim objektima. Primer je nesreća prilikom urušenja hale u zimu 2005/2006.

Pritom, „Sportska hala budućnosti“ sigurno izgleda drugačije nego što se to često da videti kao rezultat dosadašnjeg planiranja iz sedamdesetih i osamdesetih godina u svetu naših građevinara.

U kontekstu, potrebno je ukazati na stavove istraživača (Spindler 2000) koji je iz radio centralne tačke od važnosti za jednu „halu budućnosti“ i naročito stavio u prvi plan energetski aspekt, kao važan faktor za budući opstanak i razvoj.

Istraživanje, u okviru studije koja je rađena u nemačkom Institutu za urbanizam, pokazuje da je u Saveznoj državi, u pokrajinama i komuna prilikom primene investicionog modela PPP-projekata u prošlosti centralnu ulogu zauzimala potreba za korišćenjem sporta i slobodnog vremena i nedvosmisleno će i u budućnosti ostati tako. Cca. 28% PPP-projekata se u širem smislu reči pripisuje području sporta i time pored školskih projekata sa 29% zauzimaju najveći deo celokupnog budućeg PPP-tržišta.

To ukazuje da zemlje u tranziciji veoma efikasno mogu da rešavaju svoje goruće probleme u oblasti sporta, tj. u proširenju sportske baze, rešavanjem sportskih resursa, kao osnovnim preduslovima za zadovoljavanje društvenih i ličnih potreba građana, putem investicionih modela PPP.

Možemo zaključiti da su sportske hale u prošlosti i u budućnosti, prilikom zadovoljavanja javnih potreba, igrale i igraće važnu ulogu. Tržište je stoga veoma interesantno za privatne ponuđače u okviru procesa javnih investicija.

Alternativni model investicija u vidu PPP će igrati značajnu ulogu jer će domaće društveno stanje u doglednom vremenskom periodu ostati jako kritično, odn. povećanje transparentnosti i efikasnosti će kod donosilaca političkih odluka i kod građana postati sve važnije.

#### 4. Investicioni proces

Proces nabavke PPP je konvencionalna respektivna varijanta tradicionalnog početka javne investicione aktivnosti u visokogradnji. Kod osposobljavanja objekata, a time i kod sportskih hala, investicioni proces globalno se može podeliti na sledeće faze:

- Utvrđivanje potreba i identifikacija mera koje treba preduzeti
- Pripremanje i koncepcija
- Raspisivanje konkursa i dodela
- Implementacija i kontroling ugovora, procena po potrebi

Iz ugla poručioaca, odnosno korisnika prva faza je od naročitog značaja. Kao što je pomenuto, prošlih godina se značajno promenili uslovi u korišćenju sportskih hala, kao i koncepciranje rada u pogledu ekološki odgovarajućih zahteva i optimiziranje energenata.

Javni sektor, koji u najvećem broju slučajeva nastupa u funkciji nalogodavca, ima težak zadatak da identifikuje potrebe. Tu pripada i temeljno opisivanje kvantiteta i kvaliteta istih. Na polju jednostavnih funkcionalnih zahteva po pravilu je javni sektor u stanju da im udovolji pomoću svog know-how-a. U slučaju, kada se nameće potreba za multifunkcionalnu upotrebu, trebalo bi u pojedinim slučajevima sagledati potrebu da se već u prvoj fazi uključe eksterni savetodavci-stručnjaci da bi se kao rezultat dobio konzistentan program potreba i nakon završetka investicije ostvari efikasno funkcionisanje objekta tj. eksploatacija.

Test u realizaciji ideje čini završetak prve faze. Od elementarnog interesa je da svi merodavni politički faktori od početka i posle završetka prve faze budu uvedeni u celokupni investicioni proces. To može biti u formi radnih grupa, upravnih odbora i sl. To, doprinosi stepenu akceptiranja od strane politike, uprave i javnosti.

U drugoj fazi se dalje razvija program potreba za funkcionisanjem putem privremenog opis mogućih efekata investicije, učinaka. Na toj osnovi sprovodi se prva procena troškova za moguću konvencionalnu samostalnu razradu. Ovo se naziva, po ugledu na anglo-američka područja, Public Sector Comperator (PSC). To je neophodno, pošto će u sledećem poređenju ekonomičnosti PSC biti upoređivan sa alternativnom varijantom nabavke PPP. Ako se ova prognoza ukaže kao bolja u kvantitativnom i kvalitativnom pogledu, može se izreći preporuka za nastavak primene tj. realizacije investicionog modela PPP.

U trećoj fazi se priprema raspisivanje konkursa sa tehničkim, ekonomskim i pravnim parametrima i pristupa se u procesu dodeljivanja tj. izboru investitora. Po pravilu se proces dodeljivanja sastoji od nadmetanja domaćih i stranih učesnika koji su kvalifikovani za ovaj posao, a zatim sledi poziv za dostavljanje ponuda. Nakon dobijanja ponuda, one se podvrgavaju proceni i sa dokazom o ekonomičnosti stvara se preduslov za potpisivanje PPP-ugovora.

U fazi puštanja u promet, odnosno u fazi kontrolinga trebalo bi da se javni partner povuče iz operativne odgovornosti. Po principu „šta se daje iz javnog sektora“ i „kakva je obaveza privatnog partnera“, vrši se se partnerska podela zadataka . Javni sektor u okviru kontrolinga aktivno prati puštanje u eksploataciju objekta, od strane privatnika, tj.vrši kontrolu da li se realizuju elementi ugovora i druga pitanja.

Na osnovu iskustava razvijenih zemalja (V.Britanija, Nemačka itd.) kod primene investicionog ulaganja modela PPP-a, danas se javni sektor deli na dve grupacije. Pojedini veliki gradovi i opštine pokazuju veliki interes prema alternativnim metodama investicija. Imaju konkretnu potrebu za projektima koji moraju odgovarati određenim tržišnim uslovima, niskim troškovima izvođenja radova i drugo. Pri takvom finansiranju projekta javni sektor više ne snosi rizik od eventualno nastalih promena prethodno definisanih uslova ulaganja.

Nasuprot tome, postoje zainteresovani subjekti javnog sektora kojima se investicioni model PPP dopada jer su uvideli i spoznali šanse i potencijale ovog modela ulaganja i slučaj posmatraju otvorenijim tj.liberalnijim.

Tržište će definisti i utvrdi potrebe i dati odgovore na otvorena pitanja u vezi primene investicionog koncepta PPP. U nekim sredinama, naročito u manjim opštinama nije optimalno da se samo tržište definiše potrebu, već se problem sportskih objekata mora posmatrati sa širem društvenog interesa i nije preporučljivo prepusti same njihovim problemima.

Glavnu pažnju kod primene manjih PPP-a projekat treba usmeriti na preventivni operativni učinak, na planiranje, gradnju i održavanje zgrade, odnosno na funkcionisanje iste, a manje na struktuiranje i finansiranje projekta. Za sve učesnike važi da PPP-projekt ne treba činiti složenim u odnosu na već utvrđenu metodologiju realizacije takvih projekata u razvijenom svetu.

## 5. Rezime

Mnogi gradovi stoje pred investicionim zastojem. Izvori sredstava su limitirajući faktor izgradnje ili modernizacije, zamene tehnologije u različitim objektima javne infrastrukture.

U vezi sa tim potrebama moguća je primena investicionog modela u vidu PPP koji je veoma zastupljen u razvijenim zemljama Evrope i sveta.

Sa ovog stanovišta se, između ostalog, izgradnji, modernizaciji, kao i korišćenju sportskih hala u budućnosti pridaje poseban značaj.

Tu su tradicionalne i nove sportske grane, menja se korišćenje slobodnog vremena.

U društvu i politici ocenjuje se potreba za pružanjem adekvatnih uslova, u skladu sa savremenim društvenim kretanjima, potreba da se velikom broju dece i odraslih omoguću uslovi za kontinuiranu fizičku aktivnost.

Znači, više ne bi trebalo da se postavlja pitanje da li je potrebno nešto da se učini ili mora li se nešto učiniti.

Društvo nema dovoljno sredstava da zadovolji društvene i lične interese na području sporta, sportske rekreacije, da investira u nove sportske resurse, obnovi, modernizuje postojeće objekte. Nužno je iznalaziti nove investicione modele i na taj način zadovoljiti i javni privatni interes.

Nesumnjivo, jedan od modela rešavanja neophodne modernizacije ili izgradnje javnih objekata je saradnja javnog i privatnog sektora i na duži rok može da se izvede efikasnije nego u prošlosti – rešava se veoma vruće pitanje, u vreme velike oskudice, u vreme neophodnih formi upravljanja i formulisanja dužnosti države.

Literatura:

1. Spindler, A.E.; *Management und Modernisierung von Turn- und Sporthallen*,
2. Časopis, *Sportudományi szemle*, 1 sz.2002, Hungarian Review of Sport Science, Budapest
3. Časopis, *Sportudományi szemle* 34 sz.2001, Hungarian Review of Sport Science, Budapest

### THE INVESTMENT MODEL OF THE CONSTRUCTION OF PUBLIC OBJECTS

*One of the possible models of the construction and use of sports objects, especially indoor facilities (sports centres, halls, swimming pools, shooting alleys and others) is the cooperation of the public and private sector, by the investment model of PPP (Public-Private Partnership).*

*PPP (Public-Private Partnership) construction is the new form of securing civil works, already known in the developed countries, in which the job of planning, construction, functioning and financing is done by the private sector – in the scope of a precisely elaborated cooperation with the state.*

*The state engages the private sector for the administering of the civil works. By public advertisements and contests they will find the investors who accept the administering of certain public works by themselves or with the help of project partners with their own resources (with 60-85% of bank loans), secure the conditions for conducting certain services (by using the objects, halls, etc) until the expiration of the agreed deadline.*

*The essence of PPP construction is the fact that an investor from the private sector, chosen through a contest, realizes the project using its own means. The object becomes the property of the investor and it secures the regular functioning of the object with exclusive rights. The income from the functioning belongs to the investor, in return the costs of the functioning of the object, the upkeep, as well as the costs of the personnel and public utilities are the responsibility of the investor.*

*The public use of the object is realised by the means that the authorised ministry and the partner from the contest in an agreement of the realization and functioning of the object accurately define the time of maintenance and the duration of the services on the behalf of social interest. From the time specified in the agreement the investor doesn't charge precisely defined users for general and specific services.*

*As Serbia, with all its political and economic activities, approaches and harmonizes its enactments with the legal regulation of the EU, it is essential to behold the possibilities of different investment models which will satisfy social needs, as well as the needs of the citizens in sports.*

**Keywords:** investment model, construction, public and private sector, sport