

Univerzitet u Beogradu
Fakultet političkih nauka
Odeljenje za politološke studije

Beograd, 29.12. 2015.

Na sastanku Veća odeljenja za politološke studije održanom 09.12.2015. godine, Komisija za ocenu doktorske disertacije kandidata mr Vladimira Vasiljeva pod naslovom *Javno-privatna partnerstva u Evropskoj uniji i Srbiji – razvoj modela, tržišta i zakonskog okvira* u sastavu: Profesor dr Snežana Đorđević, Profesor dr Dragan Veselinov i Profesor dr Tatjana Jovanić, nakon uvida u podneta dokumenta i pregleda doktorske disertacije, podnosi Veću odeljenja i Nastavno-naučnom veću FPN sledeći:

Referat o završenoj doktorskoj disertaciji

1. Osnovni podaci o kandidatu i disertaciji

Kandidat Vladimir Vasiljev je rođen 23.6.1974. godine u Zrenjaninu. Na Filološkom fakultetu u Beogradu diplomirao je 2002. godine, na katedri za Opštu književnost i teoriju književnosti. Nakon završetka osnovnih studija, upisao je poslediplomske studije Javne politike i upravljanja na FPN u Beogradu 2006. godine, gdje je 2010. godine magistrirao na temi *Instrumenti za podsticanje lokalnog ekonomskog razvoja-javno privatna partnerstva*.

Objavio je knjigu *Lokalna samouprava i razvoj* 2010. godine (recezenti- Snežana Đorđević i Ljubomir Madžar, predgovor- Miroslav Prokopijević), naučni rad *Osnove javno-privatnog partnerstva* u Godišnjaku FPN (objavljeno jula 2014.), *Osnove zakonskog okvira EU prema JPP* u Analima Pravnog fakulteta u Novom Sadu (objavljen u prvom broju za 2015.), *Interpretativna saopštenja EK o JPP* u Analima Pravnog fakulteta u Beogradu (u postupku objavljivanja).

Doktorska disertacija kandidata Vladimira Vasiljeva pod nazivom *Javno-privatna partnerstva u Evropskoj uniji i Srbiji – razvoj modela, tržišta i zakonskog okvira* sadrži sve elemente valjane doktorske disertacije, od važnosti teme za nauku, obima u kojem je tema obrađena (241 stranica) i referentnoj literaturi (210 jedinica), stoga Komisija konstatuje da, u skladu sa Zakonom o univerzitetu i Statutom FPN, kandidat ispunjava sve predviđene uslove za odbranu doktorske teze na navedenu temu.

2. Predmet i cilj disertacije

Predmet disertacije jeste prikaz javno-privatnih partnerstava, prvenstveno u EU i Srbiji, kao instrumenta za koji se pretpostavlja da bi, ukoliko bi se primenjivao prvenstveno na lokalnom, ali i na višim nivoima upravljanja, omogućio vlastima u svakoj zemlji brži i kvalitetniji ekonomski razvoj.

Iskustva moderno uređenih demokratskih društava u decentralizaciji vlasti po principima subsidijariteta i fiskalnog federalizma, daju uvid u set mera i principa stvaranja dobrog poslovnog okruženja kao primarnog faktora privlačenja kapitala, a time i opšteg razvoja države.

Javno-privatna partnerstva su, kao najsloženiji i najnoviji instrument podsticanja ekonomskog razvoja modernih država, od posebnog značaja. Još uvek u fazi razvoja i u značajnijoj primeni tek u nekolicini najrazvijenijih demokratija, pred ovim složenim instrumentom leže pravi izazovi i budućnost.

Stoga je **cilj disertacije** prepoznavanje važnosti najsloženijeg instrumenta za podsticanje ekonomskog razvoja, a to su javno-privatna partnerstva i njihovo poznavanje u teoriji i kroz primenu u praksi. Ono je od velikog značaja sadašnjim i budućim kadrovima koji rade u javnoj upravi Srbije na svim nivoima.

Naučni značaj ove teme je u sistematskom prikazu i analizi modela i aspekata javno-privatnih partnerstava. JPP su aktuelna tek od 90-ih godina, zemlje EU tek početkom 21. veka osnivaju posebna tela koja se pri vladama bave JPP, a Evropska komisija je tek 2004. izdala *Zelenu knjigu o JPP*, koja delimično definiše i analizira JPP. U Srbiji je Zakon o JPP i koncesijama u primeni tek od 2012. godine, a dosad je potpisan samo jedan ugovor, koji nije realizovan. Zato je sveobuhvatna analiza i prikaz aspekata JPP od veoma važnog naučnog značaja i u proučavanju javne politike i upravljanja, ekonomiji i pravnoj nauci.

Iz naučnog proizlazi i **društveni značaj** ovog rada, a to je bolje razumevanje JPP, podizanje svesti sadašnjih i budućih kadrova u javnoj upravi o njihovom značaju i spremnosti da u predstojećim reformama ispravno i kvalifikovano zastupaju interese društva u čije ime rade.

Osim kao doprinos teoriji o javnoj upravi, ovaj rad ima veći značaj kao **priručnik** organima te iste uprave u poznavanju i primeni JPP kao instrumenta kojim se podstiče ekonomski razvoj.

3. Osnovne hipoteze od kojih se polazilo u istraživanju

Komisija smatra da je kandidat za svako poglavlje rada razvio sistematski i logičan sled hipoteza, čijim je potvrđivanjem kroz disertaciju predstavio veoma jasnu i sveobuhvatnu sliku o javno-privatnom partnerstvu kao veoma važnom, a još uvek nedovoljno poznatom instrumentu razvoja javnog sektora.

Kandidat je formirao istraživačku strukturu u disertaciji nizom od **18 hipoteza koje su potvrđene** koristeći naučne metode. Hipoteze koje su potvrđene imaju sledeći hronološki red:

Uvod:

1. Za uspešan ekonomski razvoj potrebna je decentralizacija vlasti, primena načela subsidijariteta u nadležnostima i fiskalna autonomija.
2. U takvim uslovima može da postoji institucionalni okvir u kom je moguće primeniti JPP, što olakšava ekonomski razvoj države.

Istorija i definicije JPP

3. Državna politika ulaganja u razvoj nauke, tehnologije i saradnju sa privatnim sektorom direktno je srazmerna ekonomskom razvoju države.
4. Razvoj JPP je direktno srazmeran stepenu privrednih sloboda neke zemlje.
5. Ne postoji jedinstvena definicija JPP.

Karakteristike JPP

6. Sve karakteristike JPP upućuju na cilj obezbeđivanja najefektivnije javne usluge uz najmanji trošak.
7. Nedoumice o JPP i njihovo razjašnjavanje potvrđuju da je negativna slika o JPP neosnovana.

Vrste JPP

8. Složenost JPP modela direktno je srazmerna dužini ugovora o JPP, stepenu učešća privatnog partnera, prenetom riziku na privatnog partnera, njegovim pravima i obavezama i konačnoj vrednosti investicije.
9. Nedostaci JPP modela posledica su loše javne politike u oblasti regulacije procedura javnih nabavki, vlasničkih odnosa u JPP modelu i budžetiranja JPP projekata.
10. Institucionalna JPP su teško ostvariva u praksi zbog nedostataka u zakonodavnom okviru koji ih reguliše.

Institucionalni okvir za JPP

11. Komisije za JPP su najvažniji faktor zaštite javnog interesa u JPP aranžmanima.
12. Komisije za JPP koja osniva javni sektor doprinose boljem položaju javnog sektora u ugovaranju JPP.

Zakonski okvir za JPP

13. Zakoni EU i STO ne definišu JPP na potpun način, što je glavni uzrok slabog učešća privatnog sektora u izdacima za javnu infrastrukturu modernih država.

Struktura JPP

14. Dobra metodologija određivanja VfM i PSC-a jeste ključni element u odluci javnog sektora da se odluči za JPP opciju.

Pitanje rizika u JPP

15. Upravljanje rizikom je ključni faktor uspeha JPP.

Finansiranje projekata JPP

16. Projektno finansiranje je najefikasniji model finansiranja JPP.

JPP u Evropi

17. JPP tržište u EU je uglavnom nerazvijeno, sa izuzetkom Velike Britanije.

JPP u Srbiji

18. Tržište JPP u Srbije je nerazvijeno. I raniji i postojeći pravni i institucionalni okvir imaju vidne nedostatke.

4. Opis sadržaja (strukture po poglavljima) disertacije

Komisija smatra da je kandidat formirao adekvatnu strukturu doktorske disertacije kojom pokriva osnovna pitanja, uspostavlja hipoteze na kojima počiva rad, kao i detaljnu metodologiju i adekvatne zaključke do kojih je došao. Javno-privatna partnerstva su teorijsko-logički analizirana da bi se proverila njihova svrsishodnost u podsticanju ekonomskog razvoja na sledeći način:

Disertacija ima 12 poglavlja, uključujući i uvodno poglavlje i zaključak.

Uvod ima dva podpoglavlja: **Socijalna država blagostanja vs tržišna država i Državna uprava kao partner lokalnoj samoupravi (neophodni preduslovi)**. Kandidat je deskriptivno predstavio kratku istoriju odnosa države prema infrastrukturnim ulaganjima i tržištu uopšte. Dokazao je da je odnos države prema privredi i tržištu važniji faktor privrednog razvoja i standarda građana nego državni resursi i da je stepen privrednih sloboda direktno srazmeran visini BDP-a. Deskriptivno je opisan rast državne potrošnje u 20. veku i povećanje državne regulacije i mešanja države u privredu, što je dovelo do krize u najrazvijenim kapitalističkim državama do 80-ih godina, a u

socijalističkim državama do potpunog sloma privrede. Opisan je zaokret ka deregulaciji i privatizaciji od 80-ih godina u najrazvijenijim zemljama, čime je dokazana hipoteza o neophodnim preduslovima za ekonomski oporavak, ali i razvoj JPP: decentralizacija vlasti, subsidijaritet u nadležnostima i fiskalna autonomija. Dokazano je da se JPP javljaju samo u državnim uređenjima zasnovanim na slobodnom tržištu, jakoj pravnoj državi i demokratskim vrednostima, jer jedino u takvim uslovima postoji institucionalni okvir u kom je moguća primena JPP.

Drugo poglavlje rada je **Istorija i definicija JPP** i ima dva podpoglavlja: **Istorijat odnosa javnog i privatnog sektora** i **Definicije JPP**. Bavi se deskriptivnim prikazom pojma i istorijata JPP u svetu. Konkretizuje se pojam JPP i analizira uloga privatnog sektora u javnim poslovima kroz istoriju u danas najrazvijenim zemljama. Sintezom analiziranih pitanja indukuje se opšti značaj JPP. Dokazuje se da je državna politika ulaganja u razvoj nauke, tehnologije i saradnju sa privatnim sektorom direktno srazmerna ekonomskom razvoju države i da je razvoj JPP direktno srazmeran stepenu privrednih sloboda neke zemlje.

Prikazuju se preovlađujuće definicije JPP i utvrđuje nedostatak jedinstvene definicije JPP u svetu.

Treće poglavlje rada je **Osnovne karakteristike JPP** i ima dva podpoglavlja: **Osnovne karakteristike JPP** i **Nedoumice o nekim karakteristikama JPP**. Analizirana su JPP kroz objašnjavanje nedoumica koje ih prate. Analizom osnovnih karakteristika JPP indukovano je zaključak da su JPP aranžmani čiji je cilj da uz najmanje troškova pruže najefikasniju javnu uslugu. Analizom nedoumica u vezi sa pojmom JPP, indukovano je zaključak da su kritike JPP koje proizlaze iz analiziranih stavova neosnovane.

Četvrto poglavlje rada se zove **Vrste JPP**. Ima 7 podpoglavlja: **Ugovori za usluge/servisni ugovori, Menadžerski ugovori, Lizing/iznajmljivanje, BOT ugovori i varijante, Koncesije, Britanski model JPP- PFI i Institucionalna JPP- IJPP**. Analizirane su vrste i tipovi JPP: servisni i menadžerski ugovori, lizing, BOT varijante i koncesije. Za svaku vrstu JPP su, nakon analize, izvedene prednosti i nedostaci i dat je primer dobre ili loše prakse. Indukcijom analiziranih tipova JPP izveden je zaključak o direktnoj srazmeri složenosti JPP modela sa nivoom vlasničkog udela privatnog partnera, dužinom trajanja ugovora o JPP, prenetom riziku na privatnog partnera, njegovim pravima i obavezama i konačnoj vrednosti investicije.

Posebno je analiziran najzastupljeniji, britanski PFI model JPP. Indukovano je zaključak o propustima javnog sektora u Britaniji koji su doveli do loših rezultata po budžet Britanije. Indukovano je zaključak da su nedostaci JPP modela posledica loše javne politike u oblasti regulacije procedura javnih nabavki, vlasničkih odnosa u JPP modelu i budžetiranja JPP projekata.

Posebno su analizirana institucionalna JPP - IJPP i indukovano je zaključak o nemogućnosti uspostavljanja IJPP modela usled nedostatka dobre zakonske regulative u komunitarnom pravu.

Peto poglavlje se zove **Institucionalni okvir za JPP**, koje u podpoglavlju **Komisije za JPP** prikazuje primere dobre prakse u uspostavljanju institucionalnog okvira za JPP.

Prikazani su različiti modeli Komisija za JPP kroz čiju se analizu indukovao zaključak o važnosti Komisije kao institucije, koja omogućava javnom sektoru dobru polaznu osnovu za JPP. Prikazan je način rada Komisija za JPP u Britaniji, Australiji i Kanadi. Pokazano je da su Komisije za JPP ključni faktor zaštite javnog interesa u JPP aranžmanima i da doprinose boljem položaju javnog sektora u ugovaranju JPP.

Šesto poglavlje se zove **Zakonski okvir za JPP** i ima 11 podpoglavlja: **JPP u komunitarnom pravu, Javni ugovori, Pravila koja važe za sve javne ugovore, Procedure javnih nabavki, Ugovor o EU i osnovni principi komunitarnog prava prema koncesijama, Ugovor o EU i osnovni principi komunitarnog prava prema ostalim JPP, Direktive EU o javnim nabavkama, Interpretativna saopštenja EK prema JPP, Direktive o pravnim lekovima u dodeli javnih ugovora u EU, JPP i zakonodavstvo STO i Zaključak o zakonskom okviru za JPP.** Analiziran je zakonski okvir potreban za uspešnu implementaciju JPP. Deskriptivno je prikazan zakonodavni okvir u EU u pogledu javnih ugovora, procedura javnih nabavki, analizirane su Direktive za javne nabavke Evropske komisije i svih 5 Interpretativnih saopštenja čija su tema JPP. Prikazani su pravni lekovi i posebno je izvršen osvrt na tretman JPP u Svetskoj trgovinskoj organizaciji. Analizom pravnog okvira u EU, indukovano je zaključak o nepotpunom pravnom okviru u komunitarnom pravu u vezi sa JPP, što je glavni razlog slabog učešća privatnog sektora u javnim infrastrukturnim poslovima u EU, ali i ostatku sveta.

Sedmo poglavlje se zove **Struktura JPP** i ima četiri podpoglavlja: **Učesnici u JPP, Vrednost za novac, Komparator troškova javnog sektora (PSC) i Projektni ciklus JPP.** Analizirani su pojmovi vrednosti za novac (VfM) i komparator troškova javnog sektora (PSC). Analiziran je projektni ciklus JPP po fazama: identifikacija projekta, detaljna priprema projekta JPP, nabavka i implementacija. Prikazane su podfaze svake faze projektnog ciklusa JPP, sa detaljno prikazanim koracima u svakoj podfazi. Indukvano je zaključak o ključnoj važnosti dobre metodologije u proračunu PSC i VfM za uspeh JPP opcije u nabavkama javnih usluga i radova.

Osmo poglavlje se zove **Pitanje rizika u JPP** i ima četiri podpoglavlja: **Pojam rizika u projektu, Identifikacija rizika, Kvantifikacija rizika i Alokacija rizika.** Analiziran je rizik u JPP. Nakon identifikacije rizika projekta JPP, predstavljena je metodologija kvantifikacije i alokacije rizika. Indukvano je zaključak o podeli rizika kao najvažnijem delu ugovaranja JPP.

Deveto poglavlje se zove **Finansiranje projekata JPP** i ima tri podpoglavlja: **Izvori finansiranja JPP projekata, Projektno vs korporativno finansiranje i Projektno finansiranje.** Analizirani su modeli finansiranja JPP. Predstavljene su modeli korporativnog i projektnog finansiranja u komparativnoj analizi. Indukovane su prednosti projektnog modela, zbog čega je projektno finansiranje najčešći oblik finansiranja JPP projekata.

Deseto poglavlje se zove **JPP u Evropi.** Analizirano je stanje JPP na tržištu Evrope u poslednjih 20 godina. Empirijskim dokazima je predstavljen neuravnotežen razvoj JPP,

pad JPP aranžmana nakon 2008. godine, usled finansijske krize i relativno nizak udeo JPP aranžmana u ukupnim državnim izdacima za infrastrukturna ulaganja. Zaključuje se relativna nerazvijenost JPP modela u EU, sa izuzetkom Britanije.

Jedanaesto poglavlje se zove **JPP u Srbiji**. Analizirano je stanje JPP tržišta u Srbiji pre i posle donošenja Zakona o JPP i koncesijama krajem 2011. godine. Dat je pregled zakonodavnog okvira pre aktuelnog zakona, koji je dopuštao JPP u sektoru komunalnih usluga i koncesije. Analizirani su primeri iz prakse i istaknuti problemi sa JPP aranžmanima do 2012. godine. Dat je pregled svih dosadašnjih predloga JPP nakon usvajanja Zakona o JPP i empirijski je utvrđena nerazvijenost JPP tržišta u Srbiji. Analizirano je uspostavljanje novog pravnog i institucionalnog okvira. Analiziran je Zakon o JPP i ukazano je na nedostatke zakona koji se moraju otkloniti kako bi se sprečili loši rezultati u budućnosti na tržištu JPP u Srbiji.

Dvanaesto poglavlje je Zaključak. Zaključak sumira celokupnu analizu JPP, sprovedenu u disertaciji. Indukovan je opšti zaključak o odgovornosti javnog sektora za uspešnost primene JPP modela.

6. Ostvareni rezultati i naučni doprinos disertacije

Komisija je utvrdila da je kandidat obradio veoma značajnu, novu i posebno aktuelnu temu, koja je relativno nova pojava i u najrazvijenijim državama, dok je u Srbiji tek u fazi primarnog razvoja.

Tema javno-privatnog partnerstva, prikazana i analizirana na ovakav sistematski i sveobuhvatan način, daje vrlo značajan doprinos razvoju teorije o javnoj politici i upravi, ali takođe je od jednake važnosti i u praksi - kao priručnik organima javne uprave na svim nivoima, pred kojima leži mogućnost korišćenja JPP kao instrumenta, a o kojem se u Srbiji i regionu još uvek nedovoljno zna.

7. Zaključak

Na osnovu svega izloženog, Komisija za ocenu doktorske disertacije pod naslovom: *Javno-privatna partnerstva u Evropskoj uniji i Srbiji – razvoj modela, tržišta i zakonskog okvira*, a u sastavu Profesor dr Snežana Đorđević, Profesor dr Dragan Veselinov i Profesor dr Tatjana Jovanić, ocenjuju da su se stekli svi neophodni preduslovi za odbranu disertacije.

Doktorska disertacija kandidata Vladimira Vasiljeva zadovoljava sve formalne kriterijume neophodne za uspešnu odbranu. Urađena je u svemu prema odobroj prijavi: predmet i cilj, društvena i naučna opravdanost rada, hipotetički i metodološki okvir, raznovrsna i u poglavljljima adekvatna struktura, dobar prikaz ciljeva i očekivanih

rezultata i doprinosa ovog istraživanja i rada, kao i spisak selektivne literature. Disertacija je originalno i samostalno naučno delo, sa temom koja ima posebno izraženu aktuelnost i značaj za oblast političkih nauka.

Komisija u sastavu:

Profesor dr Snežana Đorđević

Profesor dr Dragan Veselinov

Profesor dr Tatjana Jovanić
