CENTAR ZA NOVE INICIJATIVE



Nacionalni izvještaj

Crna Gora 2026

Javno-privatna partnerstva i koncesije: Usklađenost sa EU, upravljanje, transparentnost, rizici i interoperabilnost podataka

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS
WESTERN BALKANS

Nacionalni izvještaj Crna Gora 2026

Javno-privatna partnerstva i koncesije: Usklađenost sa EU, upravljanje, transparentnost, rizici i interoperabilnost podataka

Izdavač:
Centar za nove inicijative

Autor:
Veselin Bajčeta

Nosilac autorskih prava:
Centar za građanske komunikacije

Lektura:
Katerina Dimiškovska

Dizajn:
Relativ

Objavljeno: oktobar 2026, Podgorica

Elektronsko izdanje



Ovaj izvještaj je dio regionalnog projekta „Istraživanje potencijala javno-privatnih partnerstava i koncesija za regionalni razvoj na Zapadnom Balkanu“, koji sprovodi Centar za građanske komunikacije iz Sjeverne Makedonije u partnerstvu sa Centrom za pravno osnaživanje (Albanija), Agencijom za razvoj preduzeća – EDA (Bosna i Hercegovina), Lëvizja FOL (Kosovo), Centrom za nove inicijative (Crna Gora) i Bečejskim udruženjem mladih (Srbija).

Izradu ovog izvještaja podržale su Fondacije za otvoreno društvo – Zapadni Balkan. Izneseni stavovi pripadaju autoru i ne odražavaju nužno stavove Fondacija za otvoreno društvo – Zapadni Balkan.

Sadržaj



SPISAK SKRAĆENICA 4
SAŽETAK 5
UVOD I METODOLOŠKI PRISTUP 6
PREGLED STANJA U ZEMLJI 7
OCJENA PRAVNOG OKVIRA 8
OCJENA INSTITUCIONALNOG OKVIRA 12
TRANSPARENTNOST I OBJAVLJIVANJE PODATAKA 16
MAPIRANJE PODATAKA I INTEROPERABILNOST 20
KLJUČNI IZAZOVI I POLAZIŠTA ZA REFORME 24
PREPORUKE I MAPA PUTA PRIORITETNIH REFORMI 27
ZAKLJUČAK 30
PRILOZI 31
PRILOG 1. MATRICA MAPIRANJA PODATAKA ZA CRNU GORU 31
PRILOG 2. LISTA PROVJERE USKLAĐENOSTI SA STANDARDIMA EU 31
PRILOG 3. PREGLED KLJUČNIH ZAKONA I PODZAKONSKIH AKATA 32
PRILOG 4. PREGLED INSTITUCIJA I NJIHOVIH ULOGA 34
PRILOG 5. IZVORI I REFERENTNI DOKUMENTI 35



Spisak skraćenica

ASK Agencija za sprečavanje korupcije

CeJN Crnogorski elektronski sistem javnih nabavki

DRI Državna revizorska institucija

EU Evropska unija

JPP Javno-privatno partnerstvo

AICG Agencija za investicije Crne Gore

SPI Slobodan pristup informacijama

VfM Vrijednost za novac

Sažetak

Crna Gora je uspostavila pravni i institucionalni okvir za javno-privatna partnerstva (JPP), koncesije i javne nabavke koji je u velikoj mjeri usklađen sa standardima Evropske unije. Privremeno zatvaranje Poglavlja 5 – Javne nabavke, u junu 2025. godine potvrđuje postignuti nivo formalne usklađenosti. Evropska unija ocijenila je da su Zakon o JPP i Zakon o koncesijama usklađeni sa Direktivom 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama.

Analiza pokazuje da ključni izazovi više nijesu u postojanju propisa, već u njihovoj praktičnoj primjeni. To obuhvata potpunost i ažurnost registara, objavljivanje ugovora i aneksa, praćenje realizacije, dostupnost finansijskih podataka, institucionalnu koordinaciju i upravljanje rizicima kod posebnih investicionih aranžmana. Najznačajniji utvrđeni pravni nedostatak odnosi se na Registar ugovora o koncesijama. Komisija za koncesije navodi da Zakon o koncesijama ne propisuje obavezu nadležnih organa da dostavljaju sve zaključene ugovore, njihove izmjene i podatke o prestanku važenja ugovora.

U oblasti JPP postoje javno dostupni registri i obavezno izvještavanje o realizaciji ugovora. Međutim, javni pregled ne omogućava povezano praćenje ugovora, izmjena, sprovođenja i fiskalnih efekata. U oblasti koncesija postoji obiman javni registar u PDF formatu, dok su dodatni i noviji podaci dostupni u godišnjim izvještajima Komisije. Pošto dostavljanje svih izmjena ugovora nije obavezno, potpunost centralne evidencije nije zakonski garantovana.

Matrica mapiranja podataka potvrđuje postojanje javnih izvora podataka o JPP i koncesijama, ali oni nijesu objedinjeni, mašinski čitljivi niti povezani jedinstvenim identifikatorom projekta ili ugovora. Analizom nije utvrđena javno dostupna funkcionalna veza registara JPP i koncesija sa CeJN-om ili fiskalnim evidencijama. Zato se ovi sistemi u izvještaju posmatraju kao moguća buduća mjesta povezivanja, a ne kao postojeći izvori povezanih podataka o konkretnim ugovorima.

Prioritetne preporuke obuhvataju obavezno dostavljanje svih koncesionih ugovora, aneksa, izmjena i prestanaka važenja Komisiji za koncesije; provjeru ažurnosti i razvoj strukturiranih javnih registara; uvođenje jedinstvenog identifikatora projekta ili ugovora; objavljivanje minimalnog skupa finansijskih i podataka o realizaciji; jačanje institucionalne koordinacije i naknadnog nadzora; te posebne mjere transparentnosti i procjene rizika za međunarodne i druge posebne aranžmane koji mogu uticati na konkurenciju, javnu imovinu i fiskalne interese države.

Uvod i metodološki pristup

Ovaj nacionalni analitički izvještaj pripremljen je u okviru regionalnog projekta „Istraživanje potencijala javno-privatnih partnerstava i koncesija za regionalni razvoj na Zapadnom Balkanu“. Cilj je da pruži sažetu, na dokazima zasnovanu ocjenu sistema JPP i koncesija u Crnoj Gori i predstavi nalaze značajne za regionalnu uporednu analizu, mapu reformi i budući koncept interoperabilnosti podataka.

Izvještaj se nadovezuje na prethodno izrađeni „Polazni profil Crne Gore“, ali ima drugačiji analitički fokus. Dok je početni profil prvenstveno mapirao postojeći pravni, institucionalni i podatkovni okvir, ovaj izvještaj ocjenjuje pravne i institucionalne nedostatke, transparentnost i dostupnost podataka, fiskalne i operativne rizike, kao i prioritetne mjere za unapređenje sistema.

Metodologija i korišćeni izvori

Analiza se zasniva na pregledu domaćih zakona, podzakonskih i strateških dokumenata; relevantnih dokumenata EU; javno dostupnih registara i institucionalnih izvještaja; kao i Matrice mapiranja podataka pripremljene za Crnu Goru. Posebno su analizirani javni izvori Agencije za investicije Crne Gore, Komisije za koncesije, Ministarstva finansija, Vlade i Skupštine Crne Gore.

Nalazi o dostupnosti podataka dodatno su provjereni praktičnom analizom pristupa ugovornoj i registarskoj dokumentaciji, uključujući evidencije zahtjeva za slobodan pristup informacijama o ugovorima o JPP i koncesijama, aneksima, registrima i drugim relevantnim dokumentima. Saznanja sa stručnih skupova i javnih rasprava korišćena su kao dopunski kontekst za razumijevanje funkcionisanja sistema.

Matrica mapiranja podataka poseban je analitički instrument ovog izvještaja. Ona mapira javno dostupne izvore podataka o JPP i koncesijama, institucije nadležne za njihovo vođenje, formate i nivo strukturiranosti, dinamiku ažuriranja, nedostajuće elemente i mogućnosti budućeg povezivanja. Matrica se dostavlja kao zaseban prilog izvještaju.

Ograničenja metodologije

Ograničenja analize proizlaze iz fragmentisane dostupnosti podataka, koji su uglavnom predstavljeni u obliku dokumenata. Registri se pretežno objavljuju u PDF formatu; kompletni ugovori, dokumentacija o realizaciji i finansijski podaci nijesu sistematski povezani sa centralnim registrima; nije utvrđen jedinstven javno vidljiv identifikator za praćenje projekta ili ugovora kroz pripremu, dodjelu i realizaciju.

Zato se analiza interoperabilnosti zasniva na procjeni postojećih izvora i realnih mogućnosti njihovog budućeg povezivanja, a ne na već uspostavljenom integrisanom sistemu. Ova ograničenja ne umanjuju značaj nalaza; naprotiv, ona upravo ukazuju na ključne potrebe za reformama u transparentnosti, kvalitetu podataka i institucionalnom praćenju aranžmana JPP i koncesija.

Pregled stanja u zemlji

Crna Gora je 27. juna 2025. godine, na 23. sastanku Međuvladine konferencije sa Evropskom unijom, privremeno zatvorila pregovaračko Poglavlje 5 – Javne nabavke. U Zajedničkoj poziciji EU navedeno je da su Zakon o javno-privatnom partnerstvu i Zakon o koncesijama usklađeni sa Direktivom 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama, dok je pravni okvir javnih nabavki ocijenjen usklađenim sa relevantnim direktivama EU. Privremeno zatvaranje ovog poglavlja važno je dostignuće u procesu pristupanja, ali ne znači da su reforme završene: praćenje praktične primjene, transparentnosti, integriteta i izvršavanja ugovora ostaje značajno i nakon formalne ocjene usklađenosti.

Javno-privatna partnerstva i koncesije razvojno su značajni za Crnu Goru u oblastima koje zahtijevaju dugoročna ulaganja i pouzdano upravljanje javnim resursima, posebno u saobraćaju, energetici, komunalnoj infrastrukturi, turizmu i korišćenju prirodnih resursa. Istovremeno, ovi modeli podrazumijevaju višegodišnje ili višedecenijske ugovorne odnose, mogu uticati na državnu imovinu, javne prihode i potencijalne obaveze, te zahtijevaju djelotvoran nadzor tokom čitavog trajanja ugovora.

Širi značaj sistema javnog ugovaranja potvrđuju i podaci Evropske komisije: tržište javnih nabavki u Crnoj Gori 2024. godine iznosilo je 11,38% bruto domaćeg proizvoda, naspram 9,87% u 2023. Iako se ovaj pokazatelj odnosi na ukupno tržište javnih nabavki, a ne samo na JPP i koncesije, on pokazuje koliko su transparentnost, konkurencija i integritet važni za upravljanje ugovorima koji uključuju javna sredstva i javnu imovinu.

Aktuelni strateški okvir daljeg razvoja u ovoj oblasti predstavlja Strategija unapređenja politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori 2026–2030, sa Akcionim planom 2026–2027, koju je Ministarstvo finansija objavilo u decembru 2025. Dokument usmjerava narednu fazu reformi ka digitalizaciji, jačanju integriteta i institucionalnih kapaciteta, te unapređenju kontrole i praćenja sistema javnih nabavki i JPP.

Polazni nalaz ovog izvještaja jeste da je Crna Gora značajno napredovala u formalnom usklađivanju sistema JPP i koncesija sa standardima EU, ali da u praktičnoj primjeni ostaju važni izazovi. Oni se prije svega odnose na potpunost i ažurnost registara, javnu dostupnost ugovora i njihovih izmjena, praćenje realizacije i fiskalnih efekata, institucionalnu koordinaciju i upravljanje rizicima kod velikih ili posebnih investicionih aranžmana.

Ocjena pravnog okvira

Pravni okvir javno-privatnih partnerstava, koncesija i povezanih postupaka javnog ugovaranja u Crnoj Gori zasniva se na posebnim zakonima i podzakonskim aktima, kao i na propisima o upravljanju državnom imovinom, fiskalnoj odgovornosti, pristupu informacijama, integritetu i spoljašnjoj kontroli. U procesu pristupanja EU ova oblast razmatrana je u Poglavlju 5 – Javne nabavke, privremeno zatvorenom u junu 2025. godine. EU je tada navela da su Zakon o javno-privatnom partnerstvu i Zakon o koncesijama usklađeni sa Direktivom 2014/23/EU, a okvir javnih nabavki sa relevantnim direktivama EU.

Ta ocjena potvrđuje visok nivo formalne pravne usklađenosti. Ipak, kvalitet sistema JPP i koncesija ne zavisi samo od pravila pripreme i dodjele ugovora, već i od toga da li su ugovori, njihove izmjene, finansijski efekti i podaci o realizaciji potpuni, ažurni i dostupni tokom čitavog trajanja projekta. Zato se analiza pravnog okvira usredsređuje i na praktične nedostatke koji utiču na transparentnost, fiskalni nadzor, integritet i zaštitu javnog interesa.

Osnovni zakoni

Propis	Oblast uređivanja	Značaj za JPP i koncesije
Zakon o javno-privatnom partnerstvu	Priprema, odobravanje, dodjela i realizacija projekata JPP; registri; izvještavanje; izmjene i prestanak ugovora.	Osnovni pravni okvir JPP. Predviđa ocjenu opravdanosti projekta, vrijednosti za novac, fiskalnih efekata, institucionalna mišljenja i praćenje realizacije.
Zakon o koncesijama	Uslovi i postupak dodjele koncesija; koncesioni akt; javni oglas; ugovor; naknada; pravna zaštita; registar.	Osnovni okvir korišćenja prirodnih resursa, dobara u opštoj upotrebi i drugih dobara od javnog interesa putem koncesija.
Zakon o javnim nabavkama	Postupci javnih nabavki, transparentnost, konkurencija, elektronske nabavke, integritet i pravna zaštita.	Značajan za širi okvir javnog ugovaranja, standarde konkurencije i transparentnosti i buduće povezivanje sa elektronskim nabavkama.
Zakon o državnoj imovini	Upravljanje i raspolaganje državnom imovinom.	Naročito važan za velike koncesije i dugoročne aranžmane sa državnom imovinom. Član 29 predviđa odlučivanje Skupštine o raspolaganju vrijednošću preko 150 miliona eura.
Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti	Fiskalna politika, upravljanje budžetom i odgovornost.	Značajan za procjenu i praćenje neposrednih i potencijalnih fiskalnih efekata dugoročnih ugovornih aranžmana.
Zakon o slobodnom pristupu informacijama	Pristup informacijama u posjedu organa vlasti.	Značajan za pribavljanje ugovora, aneksa i drugih dokumenata koji nijesu direktno objavljeni u centralnim registrima.
Zakon o sprečavanju korupcije	Integritet, sprečavanje sukoba interesa i korupcijskih rizika.	Značajan za kontrolu integriteta postupaka dodjele i izmjena ugovora.
Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji	Nezavisna eksterna revizija javnog sektora.	Značajan za kontrolu upravljanja javnim sredstvima, imovinom i ugovornim obavezama.

Zakon o javno-privatnom partnerstvu uspostavlja poseban sistem pripreme i realizacije projekata JPP. JPP se zasniva na dugoročnom odnosu javnog i privatnog partnera, raspodjeli prava, obaveza i rizika i izvođenju javnih radova ili pružanju javnih usluga. U procjeni projektnih predloga propisana je uloga Agencije za investicije Crne Gore i Ministarstva finansija, čije je mišljenje naročito značajno za fiskalne efekte, priuštivost, održivost i izvodljivost projekta.

Zakon o koncesijama uređuje postupke i ugovore o koncesijama u sektorima koji mogu imati značajne razvojne, fiskalne i ekološke posljedice. Prema važećem okviru, period koncesije ne može biti duži od 30 godina kada odluku donosi Vlada ili opština, odnosno 60 godina kada odlučuje Skupština Crne Gore. Skupština je nadležna i za koncesije čiji predmet obuhvata državnu imovinu iznad zakonski propisane vrijednosti.

Zakon o državnoj imovini dodatno pojašnjava ulogu Skupštine: na predlog Vlade odlučuje o raspolaganju stvarima i drugim dobrima u državnoj svojini čija vrijednost prelazi 150.000.000 eura. Praktični značaj ove odredbe potvrđen je postupkom dodjele koncesije za aerodrome Podgorica i Tivat. Vlada je u aprilu 2026. navela da je procijenjena vrijednost državne imovine obuhvaćene postupkom 264.364.759 eura, zbog čega se nacrti odluke i ugovora upućuju Skupštini na razmatranje i odlučivanje.

Podzakonski akti, smjernice i praktični instrumenti

Pravni okvir JPP dodatno je razrađen podzakonskim i praktičnim dokumentima Agencije za investicije Crne Gore. Oni obuhvataju ključne faze: pripremu i procjenu opravdanosti projekta, upis u registre, integritet postupka i izvještavanje o realizaciji ugovora.

Dokument / instrument	Funkcija u sistemu
Pravilnik o obrascu analize opravdanosti JPP	Uređuje sadržaj analize prije odobravanja projekta.
Pravilnik o metodologiji procjene vrijednosti dobijene u odnosu na uložena sredstva	Uređuje procjenu vrijednosti za novac i opravdanost izbora modela JPP.
Pravilnik o sadržaju Registra ugovora o JPP	Uređuje podatke o zaključenim ugovorima o JPP koji se evidentiraju.
Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra odobrenih predloga projekata JPP	Uređuje evidenciju projekata odobrenih prije ugovaranja.
Pravilnik o obrascu izvještaja o realizaciji ugovora o JPP	Predviđa podatke o realizaciji, plaćanjima, kontroli izvršenja privatnog partnera, sporovima, kaznama i izmjenama ugovora.
Pravilnik o sadržaju izjave o nepostojanju sukoba interesa članova tenderske komisije	Predstavlja mehanizam integriteta pri izboru privatnog partnera.
Smjernice za javno-privatno partnerstvo u Crnoj Gori	Praktično objašnjavaju pripremu, ocjenu, dodjelu, ugovaranje i praćenje projekata JPP.
Registri i obrasci za unos podataka o projektima i ugovorima JPP	Omogućavaju institucionalnu evidenciju odobrenih projekata i zaključenih ugovora.

Centralna javno dostupna dokumentacija Agencije za investicije uključuje zakon, pravilnike, obrasce, registre, smjernice, korake postupka i pojmovnik JPP. U pregledanom skupu centralnih dokumenata nije pronađen zasebno objavljen standardni model ugovora o JPP. To ne znači da institucije ne koriste ugovorne modele u pojedinačnim postupcima, već da standardni obrazac nije javno predstavljen kao opšti instrument sistema.

U oblasti koncesija, pored Zakona o koncesijama, značajan je i Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra ugovora o koncesijama. Registar predstavlja centralni instrument evidentiranja zaključenih ugovora i određenih izmjena tokom njihove realizacije. Međutim, njegova funkcionalnost zavisi od toga da li nadležni koncedenti Komisiji za koncesije dostavljaju ugovore, anekse, prenose prava i podatke o prestanku važenja ugovora.

Aktuelni strateški okvir čini Strategija unapređenja politike javnih nabavki i javno-privatnog partnerstva u Crnoj Gori 2026–2030, sa Akcionim planom 2026–2027. Strategija potvrđuje da se, nakon napretka u formalnom usklađivanju, težište reformi pomjera na digitalizaciju, integritet, institucionalne kapacitete, kontrolu, praćenje i ograničenu praksu realizovanih projekata JPP.

Ocjena usklađenosti sa Direktivom 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama

Direktiva 2014/23/EU zasniva sistem koncesija na jasnom pojmu koncesije, prenosu operativnog rizika na koncesionara, transparentnosti, jednakom tretmanu, nediskriminaciji i proporcionalnosti postupka. U kontekstu privremenog zatvaranja Poglavlja 5, EU je navela da su crnogorski Zakon o javno-privatnom partnerstvu i Zakon o koncesijama usklađeni sa ovom direktivom.

Nacionalni okvir prepoznaje ključne elemente koncesionog modela i propisuje postupke pripreme koncesionog akta, objavljivanja javnog oglasa, izbora koncesionara, zaključenja ugovora i pravne zaštite. U sistemu JPP prepoznata je i potreba procjene vrijednosti za novac, raspodjele rizika i fiskalnih efekata.

Ipak, formalna usklađenost pravila dodjele ugovora ne otklanja potrebu za transparentnim praćenjem nakon zaključenja ugovora. Utvrđeni su praktični i pravni nedostaci: nepotpun zakonski osnov za dostavljanje svih koncesionih ugovora i njihovih izmjena centralnom registru, ograničena dostupnost kompletnih ugovora i aneksa, te nedovoljna vidljivost finansijskih i operativnih efekata pojedinačnih ugovora.

Ovi nedostaci se ne ocjenjuju kao dokaz neusklađenosti zakona sa Direktivom 2014/23/EU, već kao ograničenja praktične transparentnosti, praćenja i odgovornosti sistema nakon formalnog usklađivanja.

Ocjena u odnosu na Direktivu 2014/24/EU o javnim nabavkama

Direktiva 2014/24/EU uređuje transparentne i konkurentne postupke javnih nabavki, jednak tretman privrednih subjekata, elektronske postupke, integritet i pravnu zaštitu. Iako su koncesije prvenstveno uređene Direktivom 2014/23/EU, standardi Direktive 2014/24/EU značajni su za širi sistem javnog ugovaranja u okviru kojeg se razvijaju projekti JPP, kao i za transparentnost, digitalizaciju i buduću interoperabilnost podataka.

EU je ocijenila da je crnogorski pravni okvir javnih nabavki usklađen sa relevantnim direktivama. Ipak, Evropska komisija u Izvještaju o Crnoj Gori za 2025. preporučuje dalje izmjene Zakona o javnim nabavkama i Zakona o sprečavanju korupcije, uvođenje sistema „crvenih zastavica“ u elektronske javne nabavke i kontrolu primjene međudržavnih sporazuma kako se njima ne bi zaobilazile pravne tekovine EU u oblasti javnih nabavki.

Ove preporuke direktno se odnose i na JPP i koncesije. Dugoročni ugovori nose rizike koji se ne javljaju samo pri izboru privatnog partnera, već i tokom realizacije: kroz netransparentne anekse, značajne finansijske izmjene, produžavanje trajanja ugovora, prenos prava

ili odstupanja od prvobitno odobrenog projekta. Zato su razvoj digitalnih kontrolnih mehanizama i pokazatelja rizika važan pravac reformi za širi nadzor nad JPP i koncesijama, uz prilagođavanje njihovim specifičnostima.

Ključni pravni nedostaci i reformske implikacije

Oblast ocjene	Trenutno stanje	Utvrđeni nedostatak / rizik	Reformska posljedica
Formalna usklađenost sa EU	EU je potvrdila usklađenost okvira JPP i koncesija sa Direktivom 2014/23/EU.	Praktična primjena i transparentnost nakon dodjele još zahtijevaju poboljšanja.	Usmjeriti reforme na realizaciju ugovora, objavljivanje i nadzor.
Registar ugovora o koncesijama	Komisija vodi i objavljuje registar.	Zakon ne propisuje obavezno dostavljanje svih ugovora, izmjena i prestanaka Komisiji.	Propisati obavezno i blagovremeno dostavljanje i javno objavljivanje dokumenata.
Fiskalna transparentnost koncesija	Predloženo je uređivanje fiksnog i varijabilnog dijela naknade.	Javni registar ne prikazuje sistematski obračun i izvršenje finansijskih obaveza po ugovoru.	Objavljivati minimalni finansijski skup podataka za svaku koncesiju.
Realizacija JPP i fiskalni efekti	Predviđeni su izvještaji o realizaciji i fiskalno značajnim izmjenama.	Posebni podaci o realizaciji nijesu javno povezani sa registrom ugovora.	Objavljivati javne sažetke izvještaja povezane sa ugovorom.
Državna imovina i velike koncesije	Skupština odlučuje o raspolaganju imovinom preko 150 miliona eura i o dugim koncesijama u zakonskim slučajevima.	Skupštinsko odobrenje samo po sebi ne obezbjeđuje praćenje realizacije nakon potpisivanja.	U javnom sistemu povezati odluke, ugovore, anekse i podatke o realizaciji.
Međunarodni i posebni aranžmani	Projekti se mogu oblikovati kroz posebne pravne aranžmane.	Rizik zaobilaženja pravila transparentnosti, konkurencije i jednakog tretmana.	Prije konačne odluke javno procijeniti usklađenost sa EU, fiskalne i imovinske efekte.
Integritet i digitalne kontrole	Reforme javnih nabavki predviđaju jačanje mehanizama integriteta.	Sistem pokazatelja rizika još nije funkcionalno primijenjen na životni ciklus JPP i koncesija.	Razviti pokazatelje rizika prilagođene dugoročnim ugovornim aranžmanima.

Ocjena institucionalnog okvira

Institucionalni okvir javno-privatnih partnerstava i koncesija u Crnoj Gori obuhvata više organa sa različitim, ali povezanim ulogama: pripremu i odobravanje projekata, odlučivanje o koncesijama, fiskalnu procjenu, zaštitu državne imovine, pravnu zaštitu, vođenje registara, praćenje realizacije, reviziju i nadzor integriteta.

U oblasti JPP centralnu institucionalnu ulogu ima Agencija za investicije Crne Gore, koja funkcionalno predstavlja specijalizovano tijelo za JPP. Kod koncesija, centralni organ za registar i pravnu zaštitu je Komisija za koncesije, dok resorna ministarstva, lokalne samouprave i drugi nadležni koncedenti neposredno odgovaraju za pripremu, ugovaranje i praćenje pojedinačnih koncesija.

Osnovna institucionalna struktura je uspostavljena, ali njena djelotvornost zavisi od kvalitetne koordinacije, potpune i blagovremene razmjene podataka i sposobnosti institucija da prate dugoročne ugovore nakon njihovog potpisivanja. To je posebno važno jer se rizici u JPP i koncesijama često javljaju tokom realizacije – kroz anekse, produženja, prenose prava, promjene finansijskih uslova, sporove ili prestanak važenja.

Mapiranje ključnih institucija i njihovih uloga

Institucija / akter	Oblast odgovornosti	Ključna uloga u sistemu JPP i koncesija
Vlada Crne Gore	Strateško upravljanje i odlučivanje u državnoj nadležnosti	Donosi strateške dokumente; odlučuje o koncesijama iz svoje nadležnosti; u zakonskim slučajevima upućuje odluke i ugovore Skupštini; važna za godišnje planiranje odobrenih projekata JPP.
Ministarstvo finansija	Fiskalna procjena, politike javnih nabavki i JPP, reformski okvir	Daje mišljenja o fiskalnim efektima, priuštivosti, održivosti i izvodljivosti JPP; odgovorno za Strategiju javnih nabavki i JPP 2026–2030; značajno za praćenje, digitalizaciju, integritet i povezivanje podataka.
Agencija za investicije Crne Gore / AICG	Centralna funkcija za JPP	Odobrava predloge projekata JPP; daje mišljenja pri pripremi i izmjeni ugovora; vodi registre odobrenih projekata i ugovora JPP; prati status i dinamiku realizacije.
Javni naručioci / javni partneri	Priprema, dodjela i realizacija projekata JPP	Utvrđuju i pripremaju projekte i analize; sprovode izbor privatnog partnera; potpisuju ugovore; prate realizaciju i dostavljaju ugovore, izmjene i podatke Agenciji i nadležnim organima.
Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore	Zaštita državnih imovinskih interesa	Daje mišljenja u postupcima JPP radi zaštite imovinskih interesa Crne Gore, naročito kada je uključena državna imovina.

Institucija / akter	Oblast odgovornosti	Ključna uloga u sistemu JPP i koncesija
Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	Pravna zaštita pri dodjeli ugovora JPP	Obezbjeđuje pravnu zaštitu u postupku dodjele, prema Zakonu o JPP i Zakonu o javnim nabavkama; važna za djelotvornost zaštite i transparentnost odluka.
Komisija za koncesije	Registar koncesija i pravna zaštita	Samostalan i nezavisan organ koji odlučuje o prigovorima učesnika u postupcima dodjele i vodi Registar ugovora o koncesijama; evidentira dostavljene ugovore i izmjene.
Resorna ministarstva i drugi koncedenti	Priprema i realizacija koncesionih aranžmana	Pripremaju planove i koncesione akte, sprovode postupke, potpisuju ugovore i neposredno prate realizaciju, finansijske obaveze, anekse, prenose prava i raskide.
Skupština Crne Gore	Zakonodavni nadzor i odlučivanje u posebnim slučajevima	Usvaja i mijenja zakone; odlučuje o raspolaganju državnom imovinom preko 150 miliona eura i o dugoročnim koncesijama kada je to zakonom propisano.
Državna revizorska institucija / DRI	Spoljašnja revizija javnih sredstava i resursa	Može revidirati finansijsko upravljanje, fiskalne efekte i ispunjavanje obaveza u projektima sa javnim resursima. Nije organ za redovno operativno praćenje ugovora JPP i koncesija.
Agencija za sprečavanje korupcije / ASK	Integritet i sprečavanje korupcije	U okviru zakonskih nadležnosti relevantna za sukob interesa, integritet i korupcijske rizike pri odlučivanju o velikim javnim ugovorima i javnim resursima.
Lokalne samouprave	Lokalni projekti JPP i koncesija	Mogu pokretati i realizovati projekte lokalnog značaja; važna ciljna grupa za jačanje stručnih kapaciteta za pripremu, procjenu i praćenje složenih dugoročnih ugovora.

Zakon o JPP jasno raspoređuje odgovornosti u pripremi, dodjeli i izmjenama ugovora. Javni naručilac priprema projekat i vodi postupak, dok Agencija za investicije i Ministarstvo finansija daju mišljenja u relevantnim fazama. Kada su uključeni imovinski interesi Crne Gore, pribavlja se i mišljenje Zaštitnika imovinsko-pravnih interesa. Pravnu zaštitu u postupku dodjele ugovora o JPP obezbjeđuje Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki. Zakon propisuje dostavljanje zaključenog ugovora Agenciji i obavezu dostavljanja izmjena radi objavljivanja i upisa.

Kod koncesija institucionalna odgovornost drugačije je raspoređena. Koncedenti su neposredno odgovorni za pripremu i sprovođenje ugovora, dok Komisija za koncesije vodi centralni registar i odlučuje o prigovorima u postupcima dodjele. Ključni institucionalni problem nastaje jer centralni registar zavisi od podataka i dokumenata koje nadležni koncedenti dostavljaju Komisiji, a postojeći pravni okvir ne garantuje potpun tok svih izmjena i prestanaka važenja ugovora prema registru.

Institucionalni kapaciteti i koordinacija

Raspodjela nadležnosti među više institucija opravdana je složenošću aranžmana JPP i koncesija. Takvi projekti istovremeno obuhvataju pravna, tehnička, finansijska, imovinska, sektorska pitanja i pitanja integriteta. Upravo zbog te složenosti, djelotvornost sistema zavisi od koordinacije i standardizovane razmjene podataka.

Strategija unapređenja politike javnih nabavki i JPP 2026–2030 kao ključne pravce razvoja prepoznaje jačanje administrativnih kapaciteta, digitalizaciju, integritet, kontrolu i praćenje. Strategija takođe ukazuje na ograničenu praksu realizovanih projekata JPP i potrebu za jačanjem kapaciteta svih aktera uključenih u njihovu pripremu i sprovođenje.

U oblasti JPP mali broj realizovanih projekata predstavlja i institucionalni izazov i priliku. Izazov je to što institucije i javni partneri još nemaju široko praktično iskustvo u pripremi, ugovaranju i praćenju složenih modela JPP. Istovremeno, to omogućava uspostavljanje standarda transparentnosti, fiskalnog nadzora i upravljanja podacima prije intenzivnijeg korišćenja ovog modela.

Posebno je važno jačanje kapaciteta na lokalnom nivou. U januaru 2026. Agencija za investicije Crne Gore i Zajednica opština Crne Gore, u saradnji sa Ministarstvom finansija i konsultantima angažovanim kroz program SIGMA, organizovali su radionicu o JPP i razvoju potencijalnih lokalnih projekata. To je pozitivan korak u razvoju kapaciteta i podrški lokalnim samoupravama, ali ne potvrđuje da su pitanja stručne pripreme, fiskalne procjene i praćenja lokalnih projekata sistemski riješena.

Kod koncesija izazov nije samo kapacitet jedne institucije, nego funkcionalnost cjelokupnog protoka informacija. Resorna ministarstva i drugi koncedenti raspolažu ugovorima, aneksima, finansijskim podacima i informacijama o realizaciji, dok Komisija za koncesije vodi centralni registar na osnovu dostavljenih podataka. Bez obavezne i standardizovane razmjene podataka taj registar ne može u potpunosti biti pouzdan osnov institucionalnog i javnog nadzora.

Mehanizmi nadzora i pravne zaštite

Institucionalni nadzor nad JPP i koncesijama ostvaruje se kroz više mehanizama, zavisno od faze projekta i prirode rizika.

Faza / oblast nadzora	Nadležne institucije	Funkcija
Priprema i odobravanje projekta JPP	Javni naručilac, AICG, Ministarstvo finansija, po potrebi Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa	Procjena opravdanosti, fiskalnih efekata, zaštite javnih i imovinskih interesa i usklađenosti projekta sa zakonom.
Dodjela ugovora JPP i pravna zaštita	Javni naručilac, Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	Sprovođenje postupka i odlučivanje o pravnim sredstvima ponuđača.
Dodjela koncesije i pravna zaštita	Koncedent, Komisija za koncesije	Sprovođenje postupka dodjele i odlučivanje o prigovorima u zakonskom okviru.
Fiskalni nadzor	Ministarstvo finansija, javni partneri i koncedenti	Procjena fiskalnih efekata i praćenje finansijskih posljedica, gdje je relevantno.
Upravljanje državnom imovinom velike vrijednosti	Vlada i Skupština Crne Gore	Odlučivanje kada aranžman obuhvata imovinu iznad zakonskog praga ili duže trajanje koncesije.
Eksterna revizija i integritet	DRI, ASK i drugi nadležni organi u okviru ovlašćenja	Nadzor nad korišćenjem javnih sredstava, integritetom i korupcijskim rizicima.

Za JPP je zakonom utvrđen relativno jasan lanac institucionalnih kontrola prije potpisivanja ugovora i tokom njegovih izmjena. Posebno je važno da se izmjene koje mogu uticati na ekonomsku ravnotežu projekta ili fiskalni položaj javnog partnera ne tretiraju kao tehničko pitanje, nego kao dio sistema nadzora i zaštite javnog interesa.

Kod koncesija Komisija za koncesije ima značajnu ulogu u pravnoj zaštiti i vođenju registra, ali nema potpuno funkcionalnu osnovu za objedinjeno praćenje svih ugovora ako joj nadležni organi ne dostavljaju ugovore, anekse i podatke o prestanku važenja. Unapređenje institucionalnog nadzora zato prvenstveno zahtijeva jačanje obaveznog protoka podataka između koncedenata i centralnog registra.

Ocjena naknadnog praćenja realizacije ugovora

Naknadno (ex-post) praćenje jedna je od najvažnijih oblasti za kvalitet sistema JPP i koncesija, jer tokom realizacije ugovora mogu nastati promjene koje utiču na javni interes, fiskalne efekte, raspodjelu rizika, kvalitet usluga ili korišćenje javnih dobara.

Za JPP pravni okvir propisuje izvještavanje o realizaciji ugovora i praćenje isplata, kontrole rada privatnog partnera, sporova, kazni, izvršavanja obaveza i izmjena koje mogu uticati na fiskalni položaj javnog partnera. Agencija za investicije ima zakonsku ulogu praćenja statusa i dinamike realizacije projekata JPP, dok javni naručioci i partneri neposredno prate konkretne ugovore i dostavljaju potrebnu dokumentaciju.

Međutim, javno dostupni sistem ne pruža jednostavan pregled dostupnosti izvještaja o realizaciji, aneksa, podataka o plaćanjima i fiskalno značajnih izmjena za svaki ugovor o JPP. Zato postoji razlika između formalno uspostavljenog mehanizma praćenja i njegove javne vidljivosti i upotrebljivosti za spoljašnji nadzor.

Kod koncesija neposredno praćenje realizacije ostaje prvenstveno obaveza koncedenta. Komisija za koncesije kroz registar može evidentirati određene anekse, prenose prava, raskide i druge izmjene, ali samo ako joj je dokumentacija dostavljena. Nepostojanje utvrđenog obaveznog toka svih podataka ka Komisiji predstavlja institucionalni nedostatak koji direktno utiče na kvalitet naknadnog praćenja.

Oblast naknadnog praćenja	Postojeći mehanizam	Institucionalni nedostatak	Potrebno unapređenje
Realizacija ugovora JPP	Zakonsko izvještavanje i uloga AICG u praćenju statusa i dinamike realizacije	Izvještaji i status projekata nijesu sistematski javno povezani sa svakim ugovorom u registru.	Objaviti javne sažetke o realizaciji i povezati ih sa registrom ugovora.
Izmjene ugovora JPP	Predviđena su mišljenja AICG i MF i upis izmjena u registar.	Javna vidljivost istorije izmjena i njihovih efekata nedovoljno je razvijena.	Objavljivati anekse i sažetke pravnih i finansijskih posljedica izmjena.
Realizacija koncesija	Koncedenti prate ugovore; Komisija vodi registar dostavljenih podataka.	Centralni registar ne garantuje potpunost izmjena ugovora.	Propisati obavezno dostavljanje svih ugovora, aneksa i raskida Komisiji.
Finansijski efekti	Nadležni organi posjeduju finansijske podatke iz svojih nadležnosti.	Nema javno povezanog pregleda finansijskih efekata po ugovoru.	Uvesti minimalni javni finansijski skup podataka za JPP i koncesije.
Integritet i revizorski nadzor	DRI i ASK mogu postupati u okviru svojih nadležnosti.	Nije vidljiv jedinstven sistem pokazatelja rizika za dugoročne ugovore.	Razviti pristup zasnovan na rizicima i povezanim podacima.

Transparentnost i objavljivanje podataka

Transparentnost javno-privatnih partnerstava i koncesija ne može se svesti na objavljivanje osnovnih podataka o zaključenim ugovorima. Kod dugoročnih aranžmana koji uključuju javna sredstva, državnu imovinu, prirodne resurse ili pružanje javnih usluga, transparentnost treba da obuhvati čitav životni ciklus projekta: planiranje, pripremu postupka, javni poziv ili oglas, odluku o izboru, ugovor, anekse i izmjene, realizaciju, finansijske efekte, sporove, raskid ili istek ugovora.

U Crnoj Gori postoje javni izvori podataka o JPP i koncesijama, uključujući registre, institucionalne izvještaje, pojedinačne odluke, dokumenta javnih rasprava i obavještenja nadležnih organa. Ipak, analiza pokazuje da je transparentnost funkcionalnija pri osnovnom evidentiranju ugovora i određenih proceduralnih dokumenata nego tokom realizacije, finansijskog nadzora i objedinjene dostupnosti podataka po projektu.

Ocjena se zasniva na principima transparentnosti, jednakog tretmana, konkurencije i integriteta iz relevantnog okvira EU, kao i širem principu objavljivanja podataka tokom čitavog trajanja javnog ugovora. Nije dovoljno da dokumenta formalno postoje kod različitih organa; za djelotvoran nadzor moraju biti dostupna, povezana, ažurna i upotrebljiva za praćenje konkretnog ugovornog aranžmana.

Transparentnost planiranja i postupka dodjele

U oblasti koncesija određene informacije dostupne su javnosti već tokom planiranja i pripreme postupka. Nadležni organi objavljuju pojedine planove dodjele koncesija, dokumentaciju javnih rasprava, koncesione akte i javne oglase. Primjer je javna rasprava o Godišnjem planu davanja koncesija za detaljna geološka istraživanja i eksploataciju mineralnih sirovina za 2026, u kojoj su prikupljene primjedbe zainteresovane javnosti. U tom slučaju rok javne rasprave produžen je nakon dostavljenih komentara i prigovora, što pokazuje da učešće javnosti postoji i može imati praktičan uticaj. Objavljeni oglasi za određene koncesije sadrže predmet, lokaciju, osnovne elemente koncesionog akta i kriterijume za izbor najpovoljnije ponude.

Takva praksa predstavlja pozitivan element transparentnosti u ranoj fazi koncesionog postupka. Istovremeno ukazuje na ograničenja: učešće javnosti i pristup informacijama često zavise od pojedinačnih postupaka, reakcije zainteresovane javnosti i objava različitih organa, bez jedinstvenog javnog pregleda životnog ciklusa koncesije. Centralni registar ne povezuje sistematski plan dodjele, javnu raspravu, koncesioni akt, oglas, odluku o izboru, zaključeni ugovor i naknadne izmjene.

U oblasti JPP pravni okvir propisuje pripremu i odobravanje projekata, izbor privatnog partnera, potpisivanje ugovora i vođenje registara. Međutim, u javno dostupnom centralnom pregledu podataka nije utvrđen sistem koji bi za pojedinačne projekte objedinio odobrene predloge, postupak izbora privatnog partnera, tendersku dokumentaciju, odluku o izboru, potpisani ugovor i kasniju realizaciju.

Transparentnost postupka dodjele zato ostaje djelimična: dokumenta se mogu objaviti u pojedinačnim slučajevima, ali nijesu sistematski povezana sa centralnim registrom i statusom realizacije konkretnog ugovora.

Objavljivanje ugovora, registara i izmjena

Agencija za investicije Crne Gore objavljuje Registar ugovora o JPP i Registar odobrenih predloga projekata JPP. Javno dostupan registar ugovora, pregledan za potrebe ovog izvještaja, sadrži četiri ugovora evidentirana 2022, uz napomenu da su zaključeni prije stupanja na snagu Zakona o JPP. Istovremeno, Agencija je 31. marta 2025. objavila informaciju o potpisivanju prvog ugovora o JPP u Crnoj Gori za izgradnju hotela „Lokanda“ na Cetinju. Taj ugovor nije pronađen u javno dostupnim dokumentima registra pregledanim tokom analize. To ne potvrđuje da nije evidentiran u internim registrima, već ukazuje na potrebu provjere ažurnosti i potpunosti javnog pregleda registra JPP.

U oblasti koncesija Komisija za koncesije vodi i objavljuje Registar ugovora o koncesijama. On sadrži osnovne podatke o koncesionaru, koncedentu, predmetu koncesije, datumu i broju ugovora, trajanju i određenim naknadnim promjenama. Napomene u registru obuhvataju pojedine anekse, prenose prava i obaveza, raskide i isteke ugovora.

Izvještaj Komisije za koncesije za 2025. potvrđuje da se registar ažurira u skladu sa dinamikom dostavljanja novih ugovora, aneksa i raskida. Tokom 2025. Komisiji su dostavljeni novi ugovori, aneksi i ugovori o prenosu prava i obaveza, a evidentirane su i odluke o prestanku pojedinih ugovora. Ipak, Komisija u istom izvještaju izričito navodi da Zakon o koncesijama ne propisuje obavezu nadležnih organa da joj dostavljaju zaključene koncesione ugovore, njihove izmjene i podatke o prestanku važenja.

Ovaj nalaz predstavlja ključno ograničenje transparentnosti koncesionog sistema. Registar postoji i bilježi dokumentaciju dostavljenu Komisiji, ali bez jasne zakonske obaveze dostavljanja svih ugovora i njihovih izmjena ne može predstavljati potpuno pouzdan javni pregled svih koncesionih aranžmana i njihovog statusa.

Transparentnost realizacije i finansijskih efekata

U oblasti JPP pravni okvir predviđa izvještavanje o realizaciji ugovora, uključujući podatke o ispunjenju obaveza, plaćanjima, kontroli rada privatnog partnera, sporovima, kaznama i izmjenama koje mogu uticati na fiskalni položaj javnog partnera. To je važan normativni osnov za naknadno praćenje ugovora.

Međutim, javno dostupni registar JPP ne prikazuje na povezan način, za svaki projekat, izvještaje o realizaciji, izvršena plaćanja, anekse, sporove, kazne niti promjene fiskalnog položaja javnog partnera. Javnost može utvrditi postojanje određenih projekata ili ugovora, ali ne može lako pratiti njihove stvarne finansijske i operativne efekte.

Kod koncesija javni registar i godišnji izvještaji Komisije omogućavaju prepoznavanje određenih izmjena ugovora, uključujući anekse, prenose prava i raskide. Međutim, centralni javni registar ne prikazuje sistematski podatke o:

- iznosu koncesione naknade i načinu obračuna;
- izvršenim uplatama i prikupljenim javnim prihodima;
- vrijednosti državne imovine obuhvaćene aranžmanom;
- ispunjavanju investicionih obaveza;
- sporovima, ugovornim kaznama i statusu realizacije;
- cjelokupnoj istoriji izmjena svakog ugovora.

Nedostatak javno povezanih finansijskih podataka naročito je značajan u kontekstu predloženih izmjena Zakona o koncesijama kojima se uređuje mogućnost fiksnog i varijabilnog dijela koncesione naknade. Ako dio naknade zavisi od prihoda, obima eksploatacije ili druge promjenljive, djelotvoran javni nadzor zahtijeva podatke o obračunu i stvarno izvršenim uplatama.

Praktična provjera dostupnosti dokumentacije kroz evidencije zahtjeva za slobodan pristup informacijama dodatno potvrđuje fragmentisanost sistema. Pojedinačni ugovori, aneksi i registarski podaci pribavljaju se ili traže od različitih institucija, zavisno od vrste projekta, sektora i nadležnosti javnog partnera ili koncedenta. To pokazuje da objavljivanje podataka još nije uređeno kao jedinstven javni sistem pristupa ugovornoj i dokumentaciji o realizaciji.

Posebni aranžmani i veliki projekti

Za aranžmane koji uključuju državnu imovinu velike vrijednosti skupštinska procedura obezbjeđuje dodatni nivo javne vidljivosti i odgovornosti. Aktuelni primjer je postupak koncesije za aerodrome Podgorica i Tivat, jer je Vlada navela da vrijednost državne imovine obuhvaćene ovim postupkom prelazi zakonski prag za odlučivanje Skupštine Crne Gore.

Posebnu pažnju zahtijevaju i projekti realizovani kroz međunarodne sporazume ili druge posebne aranžmane. Evropska komisija u Izvještaju o Crnoj Gori za 2025. ukazuje da takvi sporazumi treba da podliježu kontroli kako se njihovom primjenom ne bi zaobilazile pravne tekovine EU u javnim nabavkama i osnovni principi transparentnosti, konkurencije i jednakog tretmana.

Transparentnost u ovim slučajevima ne smije biti ograničena na objavljivanje konačnih odluka ili ugovora. Javnosti treba omogućiti pristup pravnom osnovu aranžmana, razlozima izbora posebnog modela, procjeni fiskalnih i imovinskih efekata, uslovima izbora privatnog partnera i mehanizmima za praćenje realizacije.

Ocjena prema principima EU i standardima objavljivanja podataka

Oblast transparentnosti	Postojeća praksa u Crnoj Gori	Ocjena	Ključna potreba za unapređenjem
Planiranje i javne rasprave	Objavljuju se pojedini planovi dodjele i koncesioni akti, uz javne rasprave.	Djelimično funkcionalno	Sistematski povezati planiranje, postupak, ugovor i realizaciju.
Javni oglasi i postupak dodjele	Pojedini oglasi i dokumenta sadrže predmet, kriterijume i uslove postupka.	Djelimično dostupno	Omogućiti centralno povezivanje oglasa, odluka o izboru i zaključenih ugovora.
Registri JPP	Postoje javni registri projekata i ugovora.	Formalno uspostavljeni; ažurnost treba provjeriti	Uskladiti javni registar sa objavljenim ugovorima i dodati podatke o realizaciji.
Registar koncesija	Postoji obiman registar sa evidencijom određenih izmjena i raskida.	Javno dostupan, ali pravno ograničene potpunosti	Propisati obavezno dostavljanje svih ugovora, aneksa i odluka o prestanku važenja Komisiji.
Ugovori i aneksi	Osnovni podaci postoje, ali kompletna dokumentacija nije objedinjeno objavljena.	Djelimično ispunjeno	Na jednom mjestu objavljivati pune ili redigovane ugovore i anekse.
Podaci o realizaciji	Kod JPP postoji obaveza izvještavanja; kod koncesija evidentiraju se određene promjene.	Nedovoljno javno vidljivo	Objavljivati status i javne sažetke izvještaja za svaki ugovor.
Fiskalna transparentnost	Postoji normativni osnov za praćenje, ali nijesu pronađeni povezani podaci po ugovoru.	Potrebno znatno unapređenje	Objavljivati minimalni skup finansijskih podataka za svako JPP i koncesiju.
Posebni i međunarodni aranžmani	Mogu obuhvatiti vrijednu javnu imovinu i odstupanje od redovnih postupaka.	Povećan rizik	Uvesti javnu procjenu usklađenosti sa principima EU i fiskalnih i imovinskih efekata.
Struktura i upotrebljivost podataka	Registri su uglavnom dostupni u PDF formatu.	Ograničeno	Razviti pretražive, mašinski čitljive registre sa jedinstvenim identifikatorima.

Mapiranje podataka i interoperabilnost

Mapiranje podataka sprovedeno je radi utvrđivanja postojećih javnih izvora podataka o javno-privatnim partnerstvima i koncesijama u Crnoj Gori, institucija koje vode ili posjeduju te podatke, dostupnih formata, nivoa strukturiranosti, dinamike ažuriranja i nedostajućih elemenata. Analiza se zasniva na Matrici mapiranja podataka za Crnu Goru, dostavljenoj kao poseban prilog ovom izvještaju u Excel formatu.

Matrica obuhvata dva segmenta: JPP i koncesije. U oba segmenta analizirani su osnovni podaci o projektu ili ugovoru, postupak dodjele, ugovorna dokumentacija, finansijski i fiskalni podaci i podaci o realizaciji. Posebno je razmatrano da li javno dostupni podaci omogućavaju praćenje jednog projekta ili ugovora tokom čitavog trajanja – od planiranja i dodjele, preko potpisivanja i izmjena, do realizacije i finansijskih efekata.

Glavni nalaz mapiranja jeste da Crna Gora ima uspostavljene javne izvore podataka o JPP i koncesijama, ali su oni pretežno zasnovani na dokumentima, raspoređeni među više institucija i nedovoljno povezani da omoguće kontinuirano praćenje ugovora i razvoj interoperabilnog sistema.

Pregled postojećih izvora podataka i institucionalne odgovornosti

U oblasti JPP centralni javni izvor je Agencija za investicije Crne Gore, koja objavljuje Registar ugovora o JPP, Registar odobrenih predloga projekata JPP, odgovarajuće pravilnike, obrasce i smjernice. Ovi izvori omogućavaju identifikovanje osnovnih elemenata sistema i određenih registrovanih projekata i ugovora, ali ne pružaju jedinstven javni pregled postupka dodjele, ugovora, izmjena, realizacije i fiskalnih efekata na nivou pojedinačnog projekta.

Kod koncesija centralni javni izvor je Komisija za koncesije, koja objavljuje Izvod iz Registra ugovora o koncesijama i godišnje izvještaje o radu. Registar sadrži osnovne identifikacione i ugovorne podatke, kao i pojedine informacije o aneksima, prenosima prava, istecima i raskidima ugovora. Međutim, cjelovita ugovorna, finansijska i dokumentacija o realizaciji ostaje kod različitih koncedenata i nije objedinjena u centralnom javnom sistemu.

Pored centralnih registara, relevantne podatke mogu posjedovati javni partneri, resorna ministarstva, drugi koncedenti, Ministarstvo finansija, Vlada i Skupština, zavisno od nadležnosti. Takva raspodjela podataka odražava raspodjelu odgovornosti, ali dodatno povećava potrebu za standardizovanom razmjenom i zajedničkim identifikatorima.

Oblast podataka	Institucija koja vodi / posjeduje podatke	Javno dostupan izvor	Dostupni podaci	Glavno ograničenje
Projekti i ugovori JPP	Agencija za investicije Crne Gore / AICG	Registri JPP, pravilnici, obrasci i smjernice	Osnovni podaci o odobrenim projektima i registrovanim ugovorima	Nema objedinjenog javnog pregleda ugovora, izmjena, realizacije i finansijskih efekata.
Realizacija ugovora JPP	Javni partneri i AICG	Obrazac zakonskog izvještavanja; javna dokumenta JPP	Propisani podaci o realizaciji, plaćanjima, sporovima, kaznama i izmjenama	Nijesu utvrđeni javno povezani izvještaji za svaki ugovor.
Ugovori o koncesijama	Komisija za koncesije	Izvod iz Registra ugovora o koncesijama; godišnji izvještaji	Koncesionar, koncedent, predmet, datum i broj ugovora, trajanje i određene izmjene	Potpunost zavisi od dokumenata koje dostavljaju koncedenti.
Realizacija i finansije koncesija	Resorna ministarstva i drugi koncedenti	Pojedinačni dokumenti; dio podataka u registru i izvještajima	Pojedini aneksi, prenosi prava, raskidi i promjene statusa	Nema centralnog javnog pregleda naknada, uplata, ulaganja i potpune realizacije.
Veliki aranžmani sa državnom imovinom	Vlada i Skupština Crne Gore, gdje je primjenljivo	Odluke, nacrti ugovora i prateća dokumenta	Dokumenta za odlučivanje o vrijednoj državnoj imovini	Podaci nijesu sistematski povezani sa registrom ugovora i kasnijom realizacijom.
Dokumentacija dobijena po SPI	Organi kojima su upućeni zahtjevi	Pojedinačni odgovori i dostavljena dokumenta	Ugovori, aneksi, registri i druga dokumenta, prema zahtjevu	Potvrđuje fragmentisan pristup i nepostojanje jedinstvene javne pristupne tačke.

Na stranici Agencije za investicije o JPP objavljeni su propisi, registri, obrasci i praktični instrumenti, dok su na sajtu Komisije za koncesije dostupni Izvod iz Registra ugovora o koncesijama i pravilnik o vođenju registra. Izvještaj Komisije za 2025. dodatni je izvor novijih podataka o ugovorima i promjenama evidentiranim nakon posljednjeg zasebno objavljenog izvoda iz registra.

Kvalitet, format i dostupnost podataka

Analiza pokazuje da javni izvori formalno postoje, ali njihov format i organizacija ograničavaju naprednije korišćenje. Registri su pretežno u PDF formatu, što omogućava uvid u dokumenta, ali otežava automatsku obradu, filtriranje, poređenje, sektorsku analizu i povezivanje sa drugim izvorima.

U oblasti JPP javni registri omogućavaju osnovnu identifikaciju projekata i ugovora. Mapiranje je, međutim, ukazalo na potrebu provjere ažurnosti javnih registara i nedostatak povezanih javnih podataka o izboru privatnog partnera, aneksima, statusu realizacije i fiskalnim efektima.

Kod koncesija Izvod iz Registra ugovora sadrži standardizovana osnovna polja i podatke o određenim naknadnim izmjenama. Podaci su, međutim, dostupni u statičnom dokumentu, dok se noviji unosi i promjene dodatno prikazuju u godišnjim izvještajima Komisije. Posebno ograničenje je to što Komisiji, prema njenom izvještaju za 2025, nije zakonski zagarantovano dostavljanje svih ugovora, njihovih izmjena i podataka o prestanku važenja od nadležnih organa. Zato kvalitet koncesionih podataka ne zavisi samo od formata objave već i od potpunosti osnovne evidencije.

Kriterijum ocjene	Podaci JPP	Podaci o koncesijama	Zajednički nalaz
Javna dostupnost	Registri i relevantna dokumenta dostupni su preko AICG.	Registar i godišnji izvještaji dostupni su preko Komisije i Vlade.	Osnovni izvori postoje.
Format	Dokumenta za preuzimanje, uglavnom PDF.	Izvod iz registra i izvještaji u PDF formatu.	Ograničena mašinska čitljivost i upotrebljivost.
Struktura	Postoje osnovna registarska polja.	Osnovna polja ugovora i napomene o određenim izmjenama.	Ne postoji javno dostupan strukturirani pregled životnog ciklusa ugovora.
Ažurnost	Treba provjeriti usklađenost javnog registra sa novijim objavljenim ugovorima JPP.	Noviji podaci, uz izvod iz registra, nalaze se u godišnjim izvještajima.	Objavljivanje nije organizovano kao stalno ažurirana javna baza.
Potpunost	Nijesu javno vidljivi svi podaci o realizaciji i finansijama.	Zavisi od dokumenata dostavljenih Komisiji.	Potrebni su jasni standardi i obavezni tokovi podataka.
Povezivost	Nije utvrđen javni identifikator svih faza projekta JPP.	Nije utvrđen javni identifikator postupka, ugovora, izmjena i finansija.	Ograničena osnova za interoperabilnost.

Nedostajući elementi podataka

Mapiranje je pokazalo da postojeći registri sadrže osnovne podatke za identifikaciju određenih ugovora o JPP i koncesijama, ali ne i potpun skup podataka potreban za transparentno praćenje realizacije, fiskalnih efekata i rizika.

U oblasti JPP javni izvori ne prikazuju sistematski i povezano:

- puni tekst ugovora i aneksa za svaki projekat;
- odluku o izboru privatnog partnera i vezu sa konkretnim ugovorom;
- vrijednost ugovora i strukturu plaćanja;
- izvještaje o realizaciji i ispunjavanju obaveza;
- podatke o sporovima, kaznama i izmjenama;
- fiskalne efekte, potencijalne obaveze i promjene fiskalnog položaja javnog partnera.

U oblasti koncesija centralni javni registar ne prikazuje sistematski i strukturirano:

- puni tekst ugovora i svih aneksa;
- javni oglas, kriterijume izbora i odluku o dodjeli povezanu sa ugovorom;
- iznos i način obračuna koncesione naknade;
- izvršena plaćanja i ostvarene javne prihode;
- vrijednost državne imovine obuhvaćene aranžmanom, gdje je primjenljivo;
- ispunjavanje investicionih obaveza;
- sporove, kazne i potpuni status realizacije;
- cjelokupnu istoriju izmjena, prenosa, isteka ili raskida ugovora.

Kategorija nedostajućih podataka	Značaj za transparentnost i nadzor
Cjeloviti ugovori i aneksi	Omogućavaju provjeru pravnih i finansijskih obaveza i izmjena ugovornog aranžmana.
Podaci o postupku dodjele	Omogućavaju povezivanje javnog oglasa, kriterijuma, odluke i zaključenog ugovora.
Status realizacije	Omogućava praćenje obaveza, kašnjenja, izmjena, sporova i raskida.
Finansijski i fiskalni podaci	Omogućavaju ocjenu javnih prihoda, plaćanja, potencijalnih obaveza i fiskalnih rizika.
Vrijednost državne imovine	Važna za kontrolu velikih aranžmana i nadležnost Skupštine, gdje je primjenljivo.
Jedinstveni identifikator	Osnov za povezivanje svih dokumenata i podataka o istom projektu ili ugovoru.

Ovi nedostajući elementi neposredno utiču na mogućnost razvoja regionalnog modela interoperabilnosti. Tehničko povezivanje sistema nema punu vrijednost dok se prethodno ne definišu minimalni zajednički skup podataka, odgovornost za ažuriranje, pravila javnog objavljivanja i identifikator koji omogućava da se informacije iz različitih izvora odnose na isti ugovorni aranžman.

Potencijal povezivanja sa sistemom javnih nabavki

CeJN, odnosno Crnogorski elektronski sistem javnih nabavki, namijenjen je povećanju efikasnosti postupaka javnih nabavki. Međutim, tokom analize nije pronađena javno dostupna funkcionalna veza registara JPP ili koncesija sa CeJN-om, niti je utvrđeno da CeJN trenutno predstavlja javni izvor povezanih podataka o konkretnim ugovorima o JPP i koncesijama. Zato se CeJN u izvještaju ne tretira kao postojeća baza JPP i koncesija, već kao moguća buduća tačka povezivanja podataka o postupcima dodjele, gdje je to pravno i tehnički primjenljivo. Na zvaničnom portalu CeJN je predstavljen kao alat za povećanje efikasnosti javnih nabavki.

Razvoj interoperabilnosti ne treba započeti stvaranjem nove složene baze podataka bez prethodne standardizacije postojećih podataka. Realan prvi korak je uvođenje jedinstvenog identifikatora za svaki projekat JPP i ugovor o koncesiji, koji će se koristiti u registru, relevantnim odlukama, ugovoru, aneksima, izvještajima o realizaciji, dokumentima o finansijskim efektima i, gdje je primjenljivo, dokumentima Vlade, Skupštine ili sistema javnih nabavki.

Element buduće interoperabilnosti	Funkcija	Institucije relevantne za razvoj
Jedinstveni identifikator projekta JPP / ugovora o koncesiji	Povezuje postupak, ugovor, izmjene, realizaciju i finansijske podatke.	AICG, Komisija za koncesije, Ministarstvo finansija, javni partneri i koncedenti.
Strukturirani i mašinski čitljivi registri	Omogućavaju pretraživanje, analizu, izvoz i korišćenje podataka.	AICG i Komisija za koncesije.
Veze ka ugovorima, aneksima i odlukama	Omogućavaju neposredan pristup pravnoj dokumentaciji projekta.	AICG, Komisija, javni partneri i koncedenti.
Minimalni finansijski i operativni skup podataka	Omogućava praćenje plaćanja, prihoda, obaveza, statusa i rizika.	Ministarstvo finansija, javni partneri i koncedenti.
Povezivanje sa CeJN-om, gdje je primjenljivo	Povezuje podatke o dodjeli sa ugovorom i realizacijom, tek nakon utvrđivanja pravila i identifikatora.	Ministarstvo finansija, organi CeJN-a, AICG i nadležni naručioci.
Veza sa dokumentima Vlade i Skupštine	Omogućava praćenje velikih aranžmana i državne imovine od odluke do realizacije.	Vlada, Skupština, AICG, Komisija i koncedenti.

Za budući interoperabilni model naročito je važno jasno razlikovati podatke koji su već javno dostupni od onih koje tek treba standardizovati i objaviti. U sadašnjim okolnostima centralni registri su polazna osnova za povezivanje, dok CeJN i relevantne finansijske evidencije mogu imati ulogu u budućem modelu tek po definisanju minimalnog skupa podataka, pravnog osnova za razmjenu i tehničkih standarda povezivanja.

Ključni izazovi i polazišta za reforme

Analiza pravnog i institucionalnog okvira, transparentnosti i dostupnosti podataka pokazuje da je Crna Gora uspostavila osnovne propise i institucije za javno-privatna partnerstva i koncesije, uz značajan nivo formalne usklađenosti sa relevantnim standardima EU. Ipak, funkcionalnost sistema u praksi ograničena je nedostacima u potpunosti registara, objavljivanju ugovorne i finansijske dokumentacije, naknadnom praćenju realizacije, institucionalnoj koordinaciji i tehničkom povezivanju podataka.

Najvažniji izazovi zato nijesu u nepostojanju pravnog okvira, već u sposobnosti sistema da obezbijedi potpune, ažurne i povezive podatke o dugoročnim ugovorima i blagovremeno prepozna pravne, fiskalne, imovinske i integritetske rizike.

Ključni izazov	Utvrđeni problem	Posljedica po sistem	Polazište za reformu
Nepotpun pravni osnov Registra koncesija	Zakon ne propisuje obavezu da nadležni koncedenti Komisiji dostave sve zaključene ugovore, izmjene i podatke o prestanku važenja.	Centralni registar ne može garantovati potpun i ažuran prikaz koncesija i njihovih promjena.	Izmijeniti Zakon o koncesijama i propisati obavezno, blagovremeno dostavljanje i objavljivanje ugovora, aneksa, prenosa i raskida.
Ograničena javna funkcionalnost registara	Registri JPP i koncesija uglavnom su PDF, bez napredne pretrage i povezivanja dokumenata.	Otežani su analiza, korišćenje podataka i praćenje životnog ciklusa ugovora.	Razviti strukturirane, pretražive i mašinski čitljive javne registre.
Nepovezanost postupka, ugovora, realizacije i finansija	Nije pronađen jedinstven javni identifikator koji povezuje oglas ili odluku, ugovor, anekse, realizaciju i finansije.	Nije moguće jednostavno pratiti projekat od planiranja i dodjele do realizacije i konačnog statusa.	Uvesti identifikator za svaki projekat JPP i koncesiju u sva dokumenta i evidencije.
Ograničena fiskalna transparentnost	Nema javno povezanih podataka o plaćanjima, naknadama, prihodima, obavezama i vrijednosti imovine po ugovoru.	Otežana je procjena stvarnih fiskalnih efekata, javnih prihoda i finansijskih rizika.	Uspostaviti minimalni javni finansijski skup podataka po ugovoru.
Nedovoljno vidljiv naknadni nadzor	Za JPP je propisano izvještavanje, kod koncesija registruju se pojedine izmjene, ali nema sistematskog javnog pregleda realizacije.	Rizici iz aneksa, produženja, prenosa prava, sporova ili finansijskih izmjena mogu ostati slabo vidljivi.	Objavljivati sažetke izvještaja, status ugovora, anekse i podatke o ključnim izmjenama.

Ključni izazov	Utvrđeni problem	Posljedica po sistem	Polazište za reformu
Fragmentisana odgovornost i razmjena podataka	Podatke posjeduju AICG, Komisija, Ministarstvo finansija, javni partneri, koncedenti, Vlada i Skupština, zavisno od projekta i faze.	Centralnim registrima i javnosti dostupni su samo djelimični podaci po projektu ili ugovoru.	Uspostaviti standardizovanu, obaveznu razmjenu podataka i operativni mehanizam koordinacije.
Rizici posebnih i međunarodnih aranžmana	Veliki projekti mogu se sprovoditi kroz posebne modele ili međunarodne sporazume koji ograničavaju redovne postupke.	Rizik smanjene konkurencije, slabije transparentnosti i zaobilaženja principa EU i zaštite javnog interesa.	Prije konačne odluke javno procijeniti pravni režim, usklađenost sa EU i fiskalne i imovinske efekte.
Ograničeni kapaciteti za složene projekte	Praksa JPP je ograničena, a lokalne samouprave i pojedini javni partneri mogu imati nedovoljno stručnog kapaciteta.	Povećan rizik slabe pripreme, raspodjele rizika i praćenja realizacije.	Razviti stalnu stručnu podršku, praktične modele, obuke i savjetovanje za javne partnere i koncedente.

Zajednički nalazi

Prvi zajednički nalaz odnosi se na razliku između formalne usklađenosti i praktične transparentnosti. Iako je osnovni pravni okvir ocijenjen usklađenim sa relevantnim pravilima EU, nadzor nad dugoročnim ugovorima ne može se djelotvorno sprovoditi samo na osnovu podataka o njihovom potpisivanju. Za JPP i koncesije neophodno je da javnost i nadležne institucije imaju pristup podacima o izmjenama ugovora, realizaciji, finansijskim efektima i konačnom statusu projekta.

Drugi nalaz odnosi se na fragmentisanost podataka. Institucije stvaraju i posjeduju različite djelove relevantne dokumentacije, ali centralni javni izvori ne omogućavaju objedinjeno praćenje pojedinačnog projekta ili ugovora. Ovaj nedostatak istovremeno je pitanje transparentnosti, institucionalne koordinacije i tehničke interoperabilnosti.

Treći nalaz odnosi se na fiskalne i imovinske rizike. Kod JPP i koncesija, naročito projekata koji obuhvataju vrijednu državnu imovinu ili promjenljive finansijske obaveze, nije dovoljno objaviti osnovne podatke o ugovoru. Potrebni su podaci koji omogućavaju praćenje ugovorenih i izvršenih plaćanja, prihoda, koncesionih naknada, promjena finansijskih uslova i vrijednosti javne imovine obuhvaćene aranžmanom.

Četvrti nalaz odnosi se na integritet i posebne aranžmane. Transparentnost i konkurencija moraju se obezbijediti ne samo u redovnim postupcima već i u projektima realizovanim na osnovu međunarodnih sporazuma ili posebnih modela. Za takve aranžmane potrebno je unaprijed javno obrazložiti pravni osnov, fiskalne i imovinske posljedice i usklađenost sa osnovnim principima EU.

Praktična provjera nalaza i saznanja sa relevantnih događaja

Nalazi o dostupnosti i fragmentisanosti podataka dodatno su provjereni analizom praktičnog pristupa ugovornoj i registarskoj dokumentaciji. Evidencije zahtjeva za slobodan pristup informacijama pokazuju da se pojedinačni ugovori o JPP i koncesijama, aneksi, registri i prateća dokumenta pribavljaju ili traže od različitih organa, zavisno od vrste aranžmana i nadležnosti institucije.

To potvrđuje da formalno postojanje registara još ne obezbjeđuje jedinstven pristup svim dokumentima potrebnim za praćenje ugovora, finansijskih efekata i statusa realizacije. Praktična dostupnost dokumenata zato je važan pokazatelj stvarnog nivoa transparentnosti sistema.

Saznanja sa stručnih skupova i javnih rasprava korišćena su kao dodatni kvalitativni kontekst za razumijevanje praktičnih potreba i izazova sistema, naročito dostupnosti javnih podataka, institucionalnih kapaciteta i značaja transparentnosti u velikim projektima. Ova saznanja nijesu tretirana kao formalno strukturirane institucionalne konsultacije, već kao dodatna provjera relevantnosti nalaza proisteklih iz pravne, institucionalne i dokumentacione analize.

Prioritetna polazišta za reforme

Na osnovu utvrđenih izazova, reformska polazišta za Crnu Goru mogu se grupisati u četiri povezana pravca:

1. Pravna potpunost i odgovornost: otkloniti nedostatak obaveznog dostavljanja koncesionih ugovora, aneksa i prestanaka važenja centralnom registru i definisati minimalni standard javnog objavljivanja podataka.

2. Transparentnost realizacije i fiskalnih efekata: objavljivati ugovore, anekse, status realizacije i osnovne finansijske podatke za svaki aranžman JPP i koncesije.

3. Institucionalna koordinacija i kapaciteti: uspostaviti obaveznu razmjenu podataka među nadležnim institucijama i jačati kapacitete javnih partnera, koncedenata i lokalnih samouprava.

4. Digitalizacija, interoperabilnost i integritet: razvijati mašinski čitljive registre, uvesti jedinstvene identifikatore i postepeno povezivati ugovorne, operativne i finansijske podatke uz pristup zasnovan na procjeni rizika.

Ova reformska polazišta predstavljaju osnovu preporuka i prioritetne mape puta iz narednog poglavlja. Njihov cilj nije samo veća dostupnost podataka, već uspostavljanje sistema u kojem se dugoročni aranžmani JPP i koncesija mogu pratiti transparentno, fiskalno odgovorno i institucionalno pouzdano.

Preporuke i mapa puta prioritetnih reformi

Preporuke se zasnivaju na pravnoj i institucionalnoj analizi, ocjeni transparentnosti i Matrici mapiranja podataka za Crnu Goru. Pošto je osnovni pravni okvir JPP i koncesija ocijenjen usklađenim sa relevantnim standardima EU, cilj preporuka nije uspostavljanje novog sistema, već unapređenje njegove funkcionalnosti: potpunosti podataka, transparentnosti realizacije, fiskalnog nadzora, institucionalne koordinacije, integriteta i upravljanja rizicima.

Pravne reforme i primjena standarda EU

1. Obezbijediti potpunost Registra ugovora o koncesijama

Zakon o koncesijama treba izmijeniti tako da svi nadležni koncedenti budu obavezni da Komisiji za koncesije, u jasno definisanom roku, dostave zaključene ugovore, anekse, izmjene, prenose prava i obaveza, produženja, odluke o raskidu i druga dokumenta koja utiču na pravni ili finansijski status koncesije.

Ova mjera predstavlja najhitniji pravni prioritet, jer bez potpunog protoka podataka centralni registar ne može biti pouzdana osnova institucionalnog i javnog nadzora.

2. Uvesti dodatne mjere transparentnosti za posebne i međunarodne aranžmane

Za velike projekte i aranžmane koji se sprovode na osnovu međunarodnih sporazuma ili posebnih pravnih modela, a uključuju javnu imovinu, prirodne resurse ili dugoročne finansijske posljedice, treba obezbijediti javno dostupnu procjenu usklađenosti sa principima transparentnosti, konkurencije, jednakog tretmana i zaštite javnog interesa.

Takva procjena treba da obuhvati pravni osnov projekta, razloge izbora konkretnog modela, fiskalne i imovinske efekte i mehanizme praćenja realizacije, uz skupštinski nadzor kada je to propisano zakonom.

Institucionalno upravljanje, nadzor i kapaciteti

3. Uspostaviti funkcionalnu koordinaciju i standardizovanu razmjenu podataka

Potrebno je uspostaviti operativni mehanizam razmjene podataka između Ministarstva finansija, Agencije za investicije Crne Gore, Komisije za koncesije, javnih partnera, koncedenata i drugih relevantnih institucija. Mehanizam treba da obezbijedi blagovremeno dostavljanje podataka o ugovorima, izmjenama, realizaciji i finansijskim efektima instituciji nadležnoj za centralnu evidenciju, uz njihovu dostupnost za nadzor.

Posebnu pažnju treba posvetiti javnim partnerima i lokalnim samoupravama kroz kontinuirane obuke, praktične smjernice i stručnu podršku za pripremu, ugovaranje i praćenje složenih projekata JPP i koncesija.

4. Ojačati naknadni nadzor i pristup zasnovan na rizicima

Za ugovore o JPP treba objavljivati javne sažetke izvještaja o realizaciji, uključujući ključne izmjene, izvršenje obaveza i fiskalno značajne efekte. Za koncesije treba uspostaviti standardizovan javni pregled statusa ugovora, aneksa, prenosa prava, produženja, raskida i osnovnih finansijskih elemenata.

Pri razvoju mehanizama integriteta i digitalne kontrole treba razmotriti pokazatelje rizika karakteristične za dugoročne ugovore, kao što su česte izmjene, znatne promjene finansijskih uslova, produžavanje trajanja, prenos prava, nedostajuća dokumenta ili neslaganja između registara i drugih javnih izvora.

Transparentnost, objavljivanje podataka i interoperabilnost

5. Razviti strukturirane javne registre i objavljivati ključna ugovorna dokumenta

Javne registre JPP i koncesija treba unaprijediti iz pregleda zasnovanih na PDF dokumentima u pretražive i mašinski čitljive izvore podataka. Registri treba da sadrže veze ka ugovorima, aneksima, odlukama, javnim pozivima ili relevantnim dokumentima, gdje je primjenljivo, kao i podatke o statusu realizacije.

U oblasti JPP treba provjeriti i ažurirati javno dostupan pregled Registra ugovora, uključujući njegovo usklađivanje sa javno objavljenim informacijama o ugovorima zaključenim prema važećem okviru.

6. Uvesti jedinstven identifikator i minimalni javni skup finansijskih i operativnih podataka

Za svaki projekat JPP i ugovor o koncesiji treba uvesti jedinstven identifikator koji će se koristiti u registrima, ugovorima, aneksima, odlukama, izvještajima o realizaciji i relevantnim finansijskim i skupštinskim dokumentima.

Minimalni javni skup podataka treba da uključi osnovne identifikacione podatke, trajanje i status ugovora, anekse i izmjene, ključne finansijske elemente, podatke o realizaciji i, gdje je relevantno, vrijednost državne imovine i fiskalne efekte. Time bi se stvorio osnov za buduće povezivanje registara sa CeJN-om i drugim sistemima, bez predstavljanja te povezanosti kao već postojeće funkcionalnosti.

Mapa puta prioritetnih reformi

Prioritetna mjera	Ključni akteri	Vremenski okvir	Očekivani rezultat i umanjeni rizik
Izmijeniti Zakon o koncesijama: obavezno dostavljanje ugovora, aneksa, izmjena i raskida Komisiji	Nadležno ministarstvo, Vlada, Skupština, Komisija za koncesije, koncedenti	Odmah / kratkoročno: 2026–2027	Potpuniji i pouzdaniji centralni registar; manji rizik neevidentiranih izmjena.
Provjera i ažuriranje Registra ugovora o JPP	Agencija za investicije, javni partneri	Odmah: 2026	Ažuran javni pregled ugovora JPP; manje neslaganja objava i registra.
Definisanje minimalnog standarda javnog objavljivanja i jedinstvenog identifikatora	Ministarstvo finansija, AICG, Komisija, javni partneri i koncedenti	Kratkoročno: 2026–2027	Povezivanje podataka o postupku, ugovoru, izmjenama, realizaciji i finansijama.
Pretraživi, mašinski čitljivi registri sa vezama ka ugovorima	AICG, Komisija i organi nadležni za digitalizaciju	Srednjoročno: 2027–2028	Lakša analiza i javni nadzor; manji rizik fragmentisanih i teško upotrebljivih podataka.
Objavljivanje sažetaka realizacije i minimalnih finansijskih podataka po ugovoru	Ministarstvo finansija, AICG, javni partneri, koncedenti i Komisija	Kratko / srednjoročno: 2027–2028	Vidljiviji prihodi, uplate, naknade, izmjene i fiskalni efekti; bolji naknadni nadzor.
Operativna koordinacija i podrška institucijama i opštinama	Ministarstvo finansija, AICG, Komisija, Zajednica opština, koncedenti	Kontinuirano: 2026–2030	Jači kapaciteti za pripremu i praćenje; manji rizik slabog ugovaranja i kontrole.
Javna procjena posebnih i međunarodnih aranžmana prema principima EU i fiskalnim i imovinskim efektima	Vlada, resorna ministarstva, Ministarstvo finansija i Skupština gdje je nadležna	Odmah / kratkoročno: 2026–2027	Manji rizik zaobilaženja transparentnosti, konkurencije i zaštite javnog interesa.
Koncept budućeg povezivanja registara sa postupcima i finansijskim sistemima	Ministarstvo finansija, AICG, Komisija i organi digitalizacije	Srednjoročno: 2027–2028	Tehnički i institucionalni osnov interoperabilnosti, uz moguću vezu sa CeJN-om.



Zaključak

Crna Gora ima razvijen pravni i institucionalni osnov za javno-privatna partnerstva i koncesije i predstavlja relevantan regionalni primjer formalnog usklađivanja sa standardima EU. Privremeno zatvaranje Poglavlja 5 potvrđuje ostvareni napredak, ali analiza pokazuje da su glavni izazovi sada u praktičnoj primjeni: potpunosti i ažurnosti evidencija, dostupnosti ugovora i aneksa, praćenju realizacije, vidljivosti fiskalnih efekata, institucionalnoj koordinaciji i upravljanju rizicima.

Najvažniji utvrđeni pravni nedostatak odnosi se na Registar ugovora o koncesijama, čija potpunost nije zakonski obezbijeđena obaveznim dostavljanjem svih ugovora, izmjena i podataka o prestanku važenja Komisiji za koncesije. U oblasti JPP postoje razvijeni normativni instrumenti i registri, ali treba unaprijediti javnu dostupnost podataka o realizaciji ugovora, izmjenama i finansijskim efektima te provjeriti ažurnost javnog registra.

Mapiranje je pokazalo da relevantni javni izvori postoje, ali su fragmentisani, uglavnom dostupni u PDF formatu i nijesu povezani na način koji omogućava praćenje čitavog trajanja projekta. Razvoj interoperabilnosti zato treba započeti standardizacijom postojećih evidencija, uvođenjem jedinstvenih identifikatora i definisanjem minimalnog javnog skupa ugovornih, operativnih i finansijskih podataka.

Posebnu pažnju zahtijevaju veliki i posebni investicioni aranžmani koji uključuju državnu imovinu, prirodne resurse, dugoročne finansijske posljedice ili rizik odstupanja od redovnih principa konkurencije i transparentnosti. Za takve projekte neophodni su javno obrazloženi pravni i fiskalni osnovi, odgovarajući institucionalni nadzor i kontinuirano praćenje realizacije.

Zaključno, naredna faza reformi treba da pretvori formalnu usklađenost sa EU u funkcionalan sistem transparentnosti, fiskalne odgovornosti i javnog nadzora. Nalazi i preporuke iz ovog izvještaja predstavljaju nacionalni doprinos budućoj regionalnoj uporednoj analizi, mapi reformi i razvoju početnog koncepta interoperabilnosti podataka o JPP i koncesijama na Zapadnom Balkanu.

Prilozi

Prilozi sadrže prateće instrumente i referentne preglede korišćene za izradu nacionalnog analitičkog izvještaja.

Prilog 1. Matrica mapiranja podataka za Crnu Goru

Matrica mapiranja podataka dostavlja se kao zaseban prilog u Excel formatu. Sadrži dva radna lista – JPP i Koncesije – i mapira dostupnost podataka, nadležne institucije, javne izvore, formate, nivo strukturiranosti i dinamiku ažuriranja za glavne kategorije podataka relevantnih za JPP i koncesije.

Radni list	Obuhvat	Funkcija u analizi
JPP	Podaci o projektima, identifikaciji, postupcima dodjele, ugovorima, finansijama, fiskalnim efektima i realizaciji JPP.	Ocjena dostupnosti, kvaliteta i povezanosti podataka o JPP.
Koncesije	Podaci o koncesijama, koncedentima, ugovorima, aneksima, finansijama i realizaciji.	Ocjena funkcionalnosti, potpunosti i povezanosti koncesionih evidencija.

Prilog 2. Lista provjere usklađenosti sa standardima EU

Oblast / standard	Stanje u Crnoj Gori	Ocjena	Prioritet unapređenja
Direktiva 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama	EU je ocijenila da su Zakon o JPP i Zakon o koncesijama usklađeni sa Direktivom 2014/23/EU.	Normativno ispunjeno	Obezbijediti funkcionalno praćenje realizacije i transparentnosti tokom trajanja ugovora.
Direktiva 2014/24/EU i širi okvir javnih nabavki	Okvir javnih nabavki ocijenjen je usklađenim sa direktivama EU; reforme se nastavljaju nakon privremenog zatvaranja Poglavlja 5.	Normativno ispunjeno; treba dalje pratiti	Unaprijediti integritet, kontrolu realizacije, digitalne mehanizme i pokazatelje rizika.
Transparentnost, konkurencija, jednak tretman i nediskriminacija	Principi su ugrađeni u pravni okvir JPP, koncesija i javnih nabavki.	Uglavnom normativno ispunjeno; djelimično u praksi	Povezati postupak dodjele, ugovor, izmjene, realizaciju i finansijske podatke.
Objavljivanje poziva, odluka i proceduralne dokumentacije	Pojedini koncesioni planovi, javne rasprave, akti i oglasi dostupni su kod nadležnih institucija.	Djelimično funkcionalno	Sistematski povezati proceduralna dokumenta, odluku, ugovor i realizaciju.

Oblast / standard	Stanje u Crnoj Gori	Ocjena	Prioritet unapređenja
Objavljivanje ugovora i aneksa	Registri objavljuju osnovne podatke; kod koncesija vidljive su i neke izmjene, prenosi prava i raskidi.	Djelimično ispunjeno	Objavljivati pune ili redigovane ugovore i anekse na jednom javnom mjestu.
Naknadno praćenje realizacije ugovora	Za JPP postoji zakonsko izvještavanje; kod koncesija određene izmjene evidentiraju se u registru i godišnjim izvještajima.	Djelimično ispunjeno	Objaviti status i podatke o realizaciji za svaki ugovor.
Fiskalna transparentnost i finansijski efekti	Postoje normativni elementi fiskalne procjene JPP i koncesionih naknada, ali nijesu utvrđeni povezani podaci po ugovoru.	Potrebno znatno unapređenje	Uspostaviti minimalni javni finansijski skup podataka za JPP i koncesije.
Integritet i upravljanje rizicima	Reforme uključuju digitalne kontrole i razvoj sistema „crvenih zastavica“ u javnim nabavkama.	U razvoju	Metodološki prilagoditi pokazatelje rizika izmjenama, produženjima, prenosima prava i finansijskim promjenama u JPP i koncesijama.
Interoperabilnost i upotrebljivost podataka	Registri postoje, ali su uglavnom PDF dokumenti bez funkcionalne veze sa drugim sistemima.	Nije funkcionalno uspostavljeno	Razviti mašinski čitljive registre, jedinstvene identifikatore i buduće povezivanje evidencija.
Potpunost Registra ugovora o koncesijama	Komisija vodi registar, ali navodi da zakon ne obavezuje nadležne organe da dostavljaju sve ugovore, izmjene i podatke o raskidima.	Ključni pravni i institucionalni nedostatak	Izmijeniti Zakon o koncesijama i propisati blagovremeno dostavljanje svih relevantnih dokumenata Komisiji.
Kontrola državne imovine velike vrijednosti	Skupština, na predlog Vlade, odlučuje o raspolaganju državnom imovinom vrijednijom od 150 miliona eura.	Postoji dodatni nacionalni mehanizam kontrole	Povezati odluku, ugovor, anekse, finansijske efekte i praćenje realizacije u javnom sistemu.
Posebni i međunarodni aranžmani	EK je ukazala na potrebu kontrole aranžmana koji mogu zaobići pravila EU o javnim nabavkama.	Povećan proceduralni i integritetski rizik	Uvesti javnu procjenu pravnog režima, principa EU i fiskalnih i imovinskih efekata.

Prilog 3. Pregled ključnih zakona i podzakonskih akata

Dokument	Status / referenca	Značaj za izvještaj
Zakon o javno-privatnom partnerstvu	Službeni list CG, br. 73/19	Osnovni pravni okvir za pripremu, odobravanje, dodjelu, registre, izmjene i realizaciju JPP; važan za fiskalne efekte i naknadno praćenje.
Zakon o koncesijama	Službeni list CG, br. 8/09, 73/19, 125/23, 82/24 i 82/25	Osnovni okvir postupaka dodjele, naknada, pravne zaštite i Registra ugovora o koncesijama.
Zakon o javnim nabavkama	Službeni list CG, br. 74/19, 3/23, 11/23 i 84/24	Uređuje transparentnost, konkurenciju, jednak tretman, integritet, elektronske nabavke i pravnu zaštitu; značajan i za buduće povezivanje podataka.

Dokument	Status / referenca	Značaj za izvještaj
Zakon o državnoj imovini	Posebno važan član 29	Uređuje upravljanje i raspolaganje državnom imovinom; član 29 propisuje odlučivanje Skupštine o imovini vrijednijoj od 150 miliona eura.
Zakon o budžetu i fiskalnoj odgovornosti	Primjenjiv opšti propis	Značajan za procjenu i praćenje fiskalnih efekata, dugoročnih obaveza i rizika iz JPP i drugih javnih aranžmana.
Zakon o slobodnom pristupu informacijama	Primjenjiv opšti propis	Značajan za pristup ugovorima, aneksima, registrima i dokumentaciji koja nije direktno objavljena.
Zakon o sprečavanju korupcije	Primjenjiv opšti propis	Značajan za integritet sistema, sprečavanje sukoba interesa i kontrolu korupcijskih rizika kod javnih ugovora.
Zakon o Državnoj revizorskoj instituciji	Primjenjiv opšti propis	Značajan za nezavisnu reviziju javnih sredstava, državne imovine i ugovornih obaveza.
Pravilnik o obrascu analize opravdanosti javno-privatnog partnerstva	Podzakonski okvir JPP; Službeni list CG, br. 59/20	Uređuje sadržaj analize opravdanosti prije odobravanja modela JPP.
Pravilnik o metodologiji procjene vrijednosti dobijene u odnosu na uložena sredstva	Podzakonski okvir JPP; Službeni list CG, br. 59/20	Uređuje procjenu vrijednosti za novac i opravdanosti modela JPP.
Pravilnik o sadržaju Registra ugovora o javno-privatnom partnerstvu	Podzakonski okvir JPP; Službeni list CG, br. 59/20	Uređuje sadržaj centralne evidencije zaključenih ugovora JPP.
Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra odobrenih predloga projekata JPP	Podzakonski okvir JPP; Službeni list CG, br. 59/20	Uređuje evidenciju odobrenih predloga prije potpisivanja ugovora.
Pravilnik o obrascu izvještaja o realizaciji ugovora JPP	Podzakonski okvir JPP; Službeni list CG, br. 59/20	Značajan za praćenje realizacije, plaćanja, sporova, kazni, obaveza i fiskalno važnih izmjena.
Pravilnik o sadržaju izjave članova tenderske komisije o nepostojanju sukoba interesa	Podzakonski okvir JPP; Službeni list CG, br. 58/20	Mehanizam integriteta pri izboru privatnog partnera.
Smjernice za javno-privatno partnerstvo u Crnoj Gori	Agencija za investicije Crne Gore	Praktični dokument o pripremi, procjeni, dodjeli, ugovaranju i praćenju projekata JPP.
Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra ugovora o koncesijama	Objavljen među dokumentima Komisije za koncesije	Uređuje detaljan sadržaj i način vođenja Registra ugovora o koncesijama.
Strategija unapređenja politike javnih nabavki i JPP u Crnoj Gori 2026–2030, sa Akcionim planom 2026–2027	Objavljena 25. decembra 2025; Ministarstvo finansija	Aktuelni strateški okvir za transparentnost, digitalizaciju, integritet, kontrolu, praćenje i jačanje kapaciteta.
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o koncesijama	EPA 891 XXVIII; akt 05/26-1; podnijet 25. februara 2026; na dan 26. maja 2026. u proceduri	Predviđa mogućnost fiksnog i varijabilnog dijela naknade; važan za fiskalnu transparentnost i podatke o naplati.
Predlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama	Javna rasprava počela 28. januara 2026; izvještaj objavljen 12. marta 2026	Značajan za nastavak reformi nakon zatvaranja Poglavlja 5, integritet, digitalnu kontrolu i pokazatelje rizika.

Prilog 4. Pregled institucija i njihovih uloga

Institucija / akter	Uloga u JPP i koncesijama	Ključni dokumenti / podaci
Skupština Crne Gore	Donosi i mijenja zakone; na predlog Vlade odlučuje o raspolaganju državnom imovinom preko 150 miliona eura i o koncesijama u zakonskim slučajevima.	Zakoni, odluke, nacrti ugovora, izvještaji odbora i prateća dokumenta.
Vlada Crne Gore	Donosi strateška dokumenta, odlučuje o koncesijama iz svoje nadležnosti i upućuje nacrte odluka i ugovora Skupštini kad zakon propisuje.	Strategije, akcioni planovi, zaključci, odluke, informacije o velikim projektima i nacrti ugovora.
Ministarstvo finansija	Procjenjuje fiskalne efekte, priuštivost, održivost i izvodljivost JPP; nadležno za politiku javnih nabavki i JPP i strateški okvir.	Fiskalna mišljenja, strategije, akcioni planovi, reformski i regulatorni dokumenti.
Direktorat za upravljanje javnim investicijama i politiku javnih nabavki	Organizaciona jedinica Ministarstva finansija nadležna za politiku javnih nabavki, reforme, digitalizaciju, integritet i praćenje.	Dokumenta o reformama, javnim raspravama, elektronskim nabavkama i kontrolnim mehanizmima.
Agencija za investicije Crne Gore / AICG	Centralna specijalizovana institucija za JPP; vodi registre odobrenih predloga i ugovora; daje mišljenja i prati realizaciju prema Zakonu o JPP.	Registri JPP, pravilnici, obrasci, smjernice, mišljenja i informacije o projektima.
Javni naručioci / javni partneri	Pripremaju projekte JPP, sprovode izbor privatnog partnera, potpisuju ugovore, prate realizaciju i dostavljaju dokumenta nadležnim organima.	Analize opravdanosti, tenderska dokumentacija, odluke, ugovori, aneksi i izvještaji o realizaciji.
Zaštitnik imovinsko-pravnih interesa Crne Gore	Daje mišljenja u postupcima JPP radi zaštite imovinskih interesa Crne Gore, kada je relevantno.	Mišljenja o imovinskim aspektima projekata i ugovora.
Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki	Obezbjeđuje pravnu zaštitu pri dodjeli ugovora JPP, u skladu sa pravnim okvirom.	Odluke po žalbama i dokumenta važna za pravnu zaštitu.
Komisija za koncesije	Odlučuje o prigovorima u postupcima dodjele i vodi Registar ugovora o koncesijama; bilježi dostavljene ugovore i promjene.	Registar koncesija, godišnji izvještaji i odluke o prigovorima.
Resorna ministarstva i drugi koncedenti	Pripremaju planove i koncesione akte, sprovode postupke, zaključuju ugovore i neposredno prate realizaciju iz svoje nadležnosti.	Planovi, koncesioni akti, oglasi, ugovori, aneksi, naknade i podaci o realizaciji.
Državna revizorska institucija / DRI	Vrši spoljnu reviziju; značajna za finansijsko upravljanje, javna sredstva i državnu imovinu povezanu sa JPP i koncesijama.	Revizorski izvještaji, nalazi i preporuke.
Agencija za sprečavanje korupcije / ASK	U okviru nadležnosti relevantna za integritet, sprečavanje sukoba interesa i korupcijske rizike.	Mišljenja, analize, izvještaji i drugi dokumenti o integritetu.
Lokalne samouprave	Mogu pokretati i sprovoditi lokalne projekte JPP i koncesija; ključne za jačanje stručnih kapaciteta.	Lokalne odluke, projekti, ugovori i podaci o realizaciji.

Prilog 5. Izvori i referentni dokumenti

Institucija / izvor	Dokument	Datum / status	Upotreba u analizi
Evropska unija / Pristupna konferencija sa Crnom Gorom	Zajednička pozicija EU – Poglavlje 5: Javne nabavke, AD 12/25, CONF-ME 3/25	2025	Ocjena EU o usklađenosti propisa i pitanjima koja se prate nakon privremenog zatvaranja Poglavlja 5.
Evropska komisija	Izvještaj o Crnoj Gori za 2025.	2025	Ocjena napretka, tržišta javnih nabavki, preporuka, integriteta, „crvenih zastavica“ i posebnih aranžmana.
Evropska unija	Direktiva 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama	2014	Referentni standard EU za dodjelu koncesionih ugovora.
Evropska unija	Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama	2014	Referentni standard EU za nabavke, transparentnost, konkurenciju i jednak tretman.
Crna Gora	Zakon o javno-privatnom partnerstvu	Službeni list CG, br. 73/19	Osnovni pravni okvir JPP, registara, nadležnosti, izmjena ugovora i praćenja realizacije.
Crna Gora	Zakon o koncesijama	Službeni list CG, br. 8/09, 73/19, 125/23, 82/24 i 82/25	Osnovni okvir koncesija, naknada, pravne zaštite i registra.
Crna Gora	Zakon o javnim nabavkama	Službeni list CG, br. 74/19, 3/23, 11/23 i 84/24	Širi okvir ugovaranja, transparentnosti, integriteta, elektronskih nabavki i pravne zaštite.
Crna Gora	Zakon o državnoj imovini, član 29	Primjenjiv propis	Uloga Skupštine u raspolaganju državnom imovinom preko 150 miliona eura.
Ministarstvo finansija / Vlada Crne Gore	Strategija unapređenja politike javnih nabavki i JPP u Crnoj Gori 2026–2030, sa Akcionim planom 2026–2027	Objavljena 25. decembra 2025	Aktuelni okvir transparentnosti, digitalizacije, integriteta, nadzora i institucionalnih kapaciteta.
Ministarstvo finansija	Javna rasprava o Predlogu zakona o izmjenama Zakona o javnim nabavkama	Objavljena 28. januara 2026	Aktuelni reformski proces i mehanizmi integriteta.
Ministarstvo finansija	Izvještaj sa javne rasprave o izmjenama Zakona o javnim nabavkama	Objavljen 12. marta 2026	Praćenje reformi nakon privremenog zatvaranja Poglavlja 5.
Agencija za investicije Crne Gore / AICG	Zakon, pravilnici, obrasci, registri i Smjernice za JPP u Crnoj Gori	Javno dostupna dokumenta	Analiza pravnog i institucionalnog okvira JPP, registara, postupaka i realizacije.
Agencija za investicije Crne Gore / AICG	Registar ugovora o javno-privatnom partnerstvu	Javno dostupan; pregledan u maju 2026	Analiza sadržaja i ažurnosti javnih podataka o JPP.
Agencija za investicije Crne Gore / AICG	Registar odobrenih predloga projekata JPP	Javno dostupan; pregledan u maju 2026	Analiza podataka o odobrenim projektima JPP.

Institucija / izvor	Dokument	Datum / status	Upotreba u analizi
Agencija za investicije Crne Gore / AICG	Obavještenje „Potpisan prvi ugovor o javno-privatnom partnerstvu u Crnoj Gori za izgradnju hotela Lokanda“	Objavljeno 31. marta 2025	Provjera ažurnosti javnog Registra ugovora o JPP.
Komisija za koncesije	Izvod iz Registra ugovora o koncesijama	Javno dostupan izvod; unosi do 2024	Analiza osnovnih podataka, aneksa, prenosa prava i raskida.
Komisija za koncesije	Pravilnik o sadržaju i načinu vođenja Registra ugovora o koncesijama	Javno dostupan dokument	Analiza formalnog sadržaja i načina vođenja centralnog registra koncesija.
Komisija za koncesije / Vlada Crne Gore	Godišnji izvještaj o radu Komisije za koncesije za 2025.	Objavljen 2. aprila 2026	Ključni izvor pravnog nedostatka pri dostavljanju ugovora i izmjena Komisiji i novijih registarskih podataka.
Skupština Crne Gore	Predlog izmjena Zakona o koncesijama, EPA 891 XXVIII, akt 05/26-1	Podnijet 25. februara 2026; 26. maja 2026. u proceduri	Analiza predloga fiksnog i varijabilnog dijela naknada i fiskalne transparentnosti.
Vlada Crne Gore	Saopštenje sa 121. tematske sjednice Vlade – koncesija aerodroma Podgorica i Tivat	Objavljeno 8. aprila 2026	Primjer primjene pravila o vrijednoj državnoj imovini i značaja skupštinske procedure.
Nadležni organi za koncesije	Dokumentacija javnih rasprava, planova, koncesionih akata i oglasa	Dostupna tokom 2025. i 2026.	Analiza transparentnosti planiranja i dodjele koncesija.
CeJN – Crnogorske elektronske javne nabavke	Zvanični elektronski sistem javnih nabavki	Javno dostupan sistem	Procjena budućeg povezivanja podataka, bez tretiranja CeJN-a kao postojeće baze povezanih ugovora JPP/koncesija.
Radni izvori projekta	Matrica mapiranja podataka za Crnu Goru – JPP i koncesije	2026; zaseban Excel prilog	Osnov za ocjenu dostupnosti, formata, nadležnosti, strukture, ažuriranja i interoperabilnosti.
Radni izvori projekta	Evidencije zahtjeva za SPI o dokumentaciji JPP i koncesija	2026	Praktična provjera dostupnosti ugovora, aneksa, registara i drugih dokumenata.