

Regionalna komparativna analiza JPP i koncesija

Mapa puta za usklađivanje

Istraživanje potencijala JPP i koncesija
za regionalni razvoj na Zapadnom Balkanu

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS
WESTERN BALKANS

Regionalna komparativna analiza javno-privatnih partnerstava i koncesija i mapa puta za usklađivanje

Istraživanje potencijala javno-privatnih partnerstava i koncesija za regionalni razvoj na Zapadnom Balkanu

Izdavač: Centar za građanske komunikacije

Urednik: German Filkov

Autori: Franc Terihati i Arbesa Kurti (Albanija); Bojan Kovačević i Aleksandar Draganić (Bosna i Hercegovina); Albert Avdiu (Kosovo); Veselin Bajčeta (Crna Gora); German Filkov (Sjeverna Makedonija); Ana Aćimov, Aleksandar Đekić i Dragomir Pop Mitić (Srbija).



Nosilac autorskih prava: Centar za građanske komunikacije

Lektura: Katerina Dimiškovska

Dizajn: Relativ

Objavljeno: oktobar 2026, Skoplje

Elektronsko izdanje

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

[334.752:334.012.32/.33]:340.137(4-6ЕУ:497-15)(047.31)

REGIONAL comparative analysis on PPP/concessions and harmonization roadmap [Електронски извор] : exploring PPP and concession potential for regional development in the Western Balkans / [authors Franc Terihati ... и др.]. - Skopje : Center for civil communications, 2026

Начин на пристапување (URL):
https://www.ccc.org.mk/wp-content/uploads/2026/10/regional-comparative-analysis-on-ppp_concessions-and-harmonization-roadmap.pdf.
- Текст во ПДФ формат, содржи 42 стр. - Наслов преземен од екранот. - Опис на изворот на ден 19.10.2026 год. - Други автори: Arbesa Kurti, Bojan Kovačević, Aleksandar Draganić, Albert Avdiu, Veselin Bajčeta, German Filkov, Ana Aćimov, Aleksandar Đekić, Dragomir Pop Mitić

ISBN 978-608-4974-59-8

1. Terihati, Franc [автор] 2. Kurti, Arbesa [автор] 3. Kovačević, Bojan [автор] 4. Draganić, Aleksandar [автор] 5. Avdiu, Albert [автор] 6.Bajčeta, Veselin [автор] 7. Filkov, German [автор] 8. Aćimov, Ana [автор] 9. Đekić, Aleksandar [автор] 10. Pop Mitić, Dragomir [автор]
а) Јавно-приватно партнерство -- Хармонизација -- Западен Балкан -- Европска Унија -- Истражувања

COBISS.MK-ID 69874949

Ovaj izvještaj je pripremljen uz podršku Fondacija za otvoreno društvo – Zapadni Balkan. Stavovi izneseni u izvještaju pripadaju autorima i ne odražavaju nužno stavove Fondacija za otvoreno društvo – Zapadni Balkan.

Sadržaj



Spisak skraćenica 4
Sažetak 5
Uvod 7
Komparativna analiza pravnog okvira i usklađenosti sa EU 8
Ocjena spremnosti zemalja i godišnjeg napretka u Poglavlju 5 12
Poređenje institucionalnih okvira 15
Transparentnost, podaci i objavljivanje tokom životnog ciklusa 18
Fragmentisanost podataka: najvažniji zajednički regionalni nalaz 18
Poređenje registara 18
Tri nedostatka zajednička za svih šest zemalja 19
Fiskalna transparentnost: praznina u cijelom regionu 20
Civilno društvo obavlja funkciju države 20
Uporedna zrelost sistema 21
Sedam zajedničkih nalaza 22
Tri razlike koje ograničavaju mapu puta 23
Preporuke i mapa puta za usklađivanje 24
Preporuke 24
Minimalni standard za ZB6 26
Preporuke po zemljama 33
Mapa puta za usklađivanje 37

Spisak skraćenica

ATRAKO — Agencija za postupanje u oblasti koncesija (Albanija)
COVID-19 — Koronavirusna bolest 2019.
CPV — Jedinstveni rječnik javnih nabavki
EK — Evropska komisija
ESPP — Elektronski sistem javnih nabavki (Sjeverna Makedonija)
EU — Evropska unija
FBiH — Federacija Bosne i Hercegovine
SPI — Slobodan pristup informacijama
MMF — Međunarodni monetarni fond
IPSAS — Međunarodni računovodstveni standardi za javni sektor
KPI — Ključni pokazatelji učinka
AICG — Agencija za investicije Crne Gore
MF — Ministarstvo finansija
NVO — Nevladina organizacija
OCDS — Standard otvorenih podataka o ugovaranju
OSF-WB — Fondacije za otvoreno društvo – Zapadni Balkan
PDF — Format prenosivog dokumenta
PIMIS — Informacioni sistem upravljanja javnim investicijama (Srbija)
BJN — Biro za javne nabavke (Sjeverna Makedonija)
JPP — Javno-privatno partnerstvo
Odbor za JPP — Odbor za javno-privatna partnerstva (Kosovo)
RS — Republika Srbija (u kontekstu Srbije); Republika Srpska kada je izričito navedena
RSD — Srpski dinar
DZR — Državni zavod za reviziju (Sjeverna Makedonija)
VfM — Vrijednost za novac
ZB — Zapadni Balkan
XLSX — Format Excel tabele zasnovan na XML-u

Sažetak

Šest nacionalnih ocjena javno-privatnih partnerstava (JPP) i koncesija u Albaniji, Bosni i Hercegovini, Kosovu, Crnoj Gori, Sjevernoj Makedoniji i Srbiji prikazuju region sa znatnim potencijalom za korišćenje JPP i koncesija u razvoju infrastrukture i pružanju javnih usluga, ali i sa značajnim razlikama u razvijenosti pravnog okvira, institucionalnim kapacitetima, fiskalnom nadzoru, transparentnosti i digitalnoj interoperabilnosti.

Ocjene su izrađene prema zajedničkoj regionalnoj metodologiji usmjerenoj na usklađenost sa Direktivom 2014/23/EU o dodjeli ugovora o koncesijama, Direktivom 2014/24/EU o javnim nabavkama, relevantnim principima EU, otvorenim ugovaranjem i upravljanjem javnim investicijama. Nacionalni izvještaji namijenjeni su regionalnoj komparativnoj analizi, mapi puta za usklađivanje i konceptu interoperabilnosti baza podataka o JPP i koncesijama sa sistemima javnih nabavki.

Centralni regionalni nalaz: Zemlje ZB6 nijesu u istoj fazi razvoja JPP i koncesija, ali se sve više suočavaju sa istim izazovima nove generacije u upravljanju.

Region prolazi kroz tri šire faze: (1) izgradnju ili reformu pravnog i institucionalnog okvira; (2) jačanje sprovođenja, fiskalnog nadzora i upravljanja tokom životnog ciklusa; (3) prelazak na integrisano, interoperabilno upravljanje JPP zasnovano na podacima. Šest zemalja zauzimaju različite pozicije u toj tranziciji, kako pokazuje matrica.

Zemlja	Ukupna pozicija	Pravni okvir	Institucionalni okvir	Transparentnost / životni ciklus	Podaci i interoperabilnost	Glavni izazov
Crna Gora	Napredna / faza primjene	Visoko	Srednje–visoko	Srednje	Nisko	Pretvaranje formalne usklađenosti sa EU u funkcionalnu transparentnost tokom životnog ciklusa
Srbija	Napredna / faza konsolidacije	Visoko / napreduje	Visoko	Srednje	Srednje	Povezivanje postojećih institucija i sistema tokom čitavog životnog ciklusa
Albanija	Reforma / tranziciona faza	Srednje–visoko	Srednje	Srednje–nisko	Nisko–srednje	Primjena novog zakonodavstva i povezivanje JPP sa upravljanjem javnim investicijama
Bosna i Hercegovina	Razvoj / fragmentisana faza	Srednje	Srednje	Nisko–srednje	Nisko	Usklađivanje više pravnih i institucionalnih režima

Zemlja	Ukupna pozicija	Pravni okvir	Institucionalni okvir	Transparentnost / životni ciklus	Podaci i interoperabilnost	Glavni izazov
Sjeverna Makedonija	Faza strukturne reforme	Srednje–nisko	Nisko–srednje	Nisko	Nisko	Zamjena fragmentisanih rješenja i uspostavljanje integrisanog upravljanja
Kosovo	Faza ključne reforme	Nisko	Nisko–srednje	Nisko	Nisko	Uspostavljanje nove pravne i institucionalne arhitekture usklađene sa EU

Šest nacionalnih ocjena pokazuju da Zapadni Balkan ne karakteriše jedan jedinstven nedostatak u upravljanju JPP i koncesijama, već različite faze istog reformskog procesa. Crna Gora i Srbija pokazuju prelazak sa formalne pravne i institucionalne zrelosti na integrisano upravljanje tokom životnog ciklusa; Albanija prolazi kroz veliku zakonodavnu tranziciju; BiH se suočava sa funkcionalnim usklađivanjem unutar fragmentisanog ustavnog uređenja; a Sjevernoj Makedoniji i Kosovu potrebne su temeljnije pravne i institucionalne promjene.

Uprkos različitim početnim pozicijama, svih šest zemalja usmjeravaju se ka istim prioritetima nove generacije: potpunoj transparentnosti tokom životnog ciklusa, snažnijem upravljanju fiskalnim rizicima, djelotvornom praćenju ugovora, transparentnim izmjenama, zajedničkim standardima podataka, jedinstvenim identifikatorima projekata i interoperabilnosti sistema JPP/koncesija, javnih nabavki i javnih finansija.

Regionalni cilj zato treba da bude **funkcionalno usklađivanje, a ne identično zakonodavstvo**. ZB6 treba da uspostavi zajednički minimalni standard upravljanja zasnovan na principima EU, uz mogućnost zadržavanja različitih nacionalnih institucionalnih aranžmana. Crna Gora može ponuditi praktične modele usklađenosti sa EU i jasnoće institucionalnih nadležnosti; Srbija digitalnog upravljanja; Albanija aktuelne zakonodavne tranzicije; BiH usklađivanja na više nivoa; a Sjeverna Makedonija i Kosovo sveobuhvatne reforme sistema.

Krajnji regionalni cilj treba da bude sistem ZB6 u kojem se svako JPP ili koncesija može pratiti od identifikovanja i procjene projekta, preko nabavke, dodjele, sprovođenja, izmjena i finansijskih efekata, do prestanka ugovora, na osnovu uporedivih definicija i interoperabilnih podataka.

Šest ocjena ukazuju na razliku između formalne usklađenosti i funkcionalnog upravljanja. To je posebno očigledno u Crnoj Gori. EU je ocijenila njene propise o JPP i koncesijama kao usklađene sa Direktivom 2014/23/EU, a Poglavlje 5 privremeno je zatvoreno u junu 2025. Međutim, nacionalna analiza konstatuje važne probleme u primjeni, transparentnosti, vidljivosti fiskalnih efekata, praćenju ugovora i institucionalnoj koordinaciji.

Ista razlika, na različitim nivoima, postoji u cijelom regionu. Zemlja može imati zakon o JPP, zakon o koncesijama, komisiju ili jedinicu za JPP, registar koncesija, pravila javnih nabavki i obaveze fiskalne procjene, a da ipak ne može odgovoriti na osnovna pitanja o pojedinačnom projektu: Zašto je izabran? Kako je utvrđena vrijednost za novac? Ko je konkurisao? Šta je ugovoreno? Šta je izmijenjeno? Koliko je javni sektor platio? Koji su se rizici ostvarili? Da li se projekat realizuje kako je obećano?

Odredbe sadašnjih zakona i podzakonskih akata potencijalno će oblikovati realizaciju ugovora do 2050. i kasnije. Iskustva svih šest zemalja pokazuju da se propisi u ovoj oblasti rijetko mijenjaju; zato je od presudne važnosti od početka uspostaviti kvalitetna, dugoročno primjenljiva rješenja. Predložena zajednička mapa puta, uz preporuke za pojedine zemlje, nudi takva rješenja kao minimalni standard za čitav region.

Uvod



Vlade i međunarodne organizacije širom svijeta ističu javno-privatna partnerstva (JPP) i koncesije kao važne instrumente za prevazilaženje nedostatka ulaganja u infrastrukturu. Nedavni radni dokument MMF-a „Budućnost JPP na Zapadnom Balkanu" navodi da JPP sve više postaju važan način povećanja investicija i smanjenja infrastrukturnog zaostatka u više zemalja regiona. Dobro osmišljena i sprovedena JPP mogu donijeti koristi, ali uz loše upravljanje stvaraju rizik od velikih fiskalnih obaveza i većih troškova. Zemlje sa uspješnim programima JPP obično imaju jasan i kvalitetan okvir upravljanja koji pokriva sve faze životnog ciklusa.

Na Zapadnom Balkanu infrastruktura je i dalje nedovoljno razvijena, fiskalni kapaciteti su ograničeni, a raste potražnja za održivim rješenjima, posebno u energetskoj tranziciji i pružanju usluga. JPP i koncesije, ako su dobro osmišljeni i uređeni, mogu doprinijeti prevazilaženju tih prepreka ekonomskom rastu i evropskoj integraciji.

Evropska komisija u novijim izvještajima za zemlje Zapadnog Balkana naglašava da je broj novih JPP i koncesija i dalje veoma mali i izričito poziva vlade da: usvoje i usklade propise sa direktivama EU; ojačaju kapacitete nadležnih organa; obezbijede sistematsko objavljivanje informacija; i povežu praćenje sa postojećim sistemima javnih nabavki. JPP, koncesije i javne nabavke obuhvaćeni su istim pregovaračkim Poglavljem 5. EU i nacionalne vlade zato naglašavaju da se te oblasti ne mogu posmatrati odvojeno, jer su javne nabavke često ulazna tačka za ugovore o JPP i koncesijama.

Projekat „Istraživanje potencijala JPP i koncesija za regionalni razvoj na Zapadnom Balkanu" nastoji da iskoristi njihov nedovoljno iskorišćen potencijal u zemljama ZB6 radi većeg ekonomskog razvoja i boljih javnih usluga, uz odgovarajuće zaštitne mehanizme, transparentnost i usklađenost sa EU. Projekat analizira postojeće pravne i institucionalne okvire, politike i praksu i daje preporuke za dalje usklađivanje tokom cjelokupnog životnog ciklusa, uključujući pripremu, nabavku i upravljanje ugovorima, uz potrebne kontrole. Posebna pažnja posvećena je transparentnom i sistematskom objavljivanju podataka, u čemu zemlje ZB6 zaostaju.

Inicijativa se nadovezuje na prethodnu podršku OSF-WB razvoju beta-verzije regionalne platforme otvorenih podataka o javnim nabavkama u šest zemalja, koja je omogućila prikupljanje, objavljivanje i analizu podataka u otvorenim i standardizovanim formatima. Koristeći postojeću infrastrukturu, znanje i regionalne mreže, ovaj projekat proširuje pristup otvorenim podacima na JPP i koncesije, povezuje razvijenije sisteme javnih nabavki sa režimima JPP i koncesija i omogućava interoperabilne baze za transparentnost tokom investicionog ciklusa.

Regionalna analiza ocjenjuje i upoređuje postojeće okvire ZB6 sa standardima EU. Nudi primjenljive preporuke za pravne i institucionalne reforme i treba da posluži kao mapa puta za unapređenje usklađenosti, zaštitnih mehanizama i upravljanja JPP i koncesijama.

Komparativna analiza pravnog okvira i usklađenosti sa EU

Ocjena po zemljama

Crna Gora – najviši nivo formalne usklađenosti. Crna Gora ima jednu od najnaprednijih pravnih pozicija u regionu. Nacionalna analiza potvrđuje usklađenost Zakona o JPP i Zakona o koncesijama sa Direktivom 2014/23/EU. I pravni okvir javnih nabavki ocijenjen je usklađenim sa relevantnim direktivama EU. Preostali izazov zato je funkcionalna primjena, a ne potpuna rekonstrukcija propisa. Važan otvoreni problem je potpunost registra koncesija: zakon ne garantuje dovoljno da se Komisiji za koncesije dostavljaju svi ugovori, izmjene i podaci o prestanku važenja.

Srbija – relativno razvijen sistem koji se i dalje reformiše. Srbija je razvila značajnu institucionalnu i digitalnu infrastrukturu, uključujući Komisiju za JPP, sisteme javnih nabavki i upravljanja javnim investicijama. Prioritet je povezivanje tih sistema tokom životnog ciklusa. Nacionalni izvještaj predlaže formalizaciju koordinacije između odobravanja projekata, fiskalne procjene, nabavki, sprovođenja i značajnih izmjena. Srbija je primjer konsolidacije i integracije, a ne izgradnje sistema od početka.

Albanija – velika zakonodavna tranzicija. Albanija prelazi na novi okvir JPP i koncesija. Novi propisi treba da osnaže institucionalno praćenje, prikupljanje podataka, kapacitete, vezu sa javnim investicijama i budžetskim planiranjem, raspodjelu rizika i praćenje ugovora. Prioritet je pretvaranje zakonske reforme u podzakonske akte, metodologije i kapacitete za primjenu.

Bosna i Hercegovina – fragmentisana pravna arhitektura. Ključni izazov je fragmentisanost: ne postoji jedinstven konsolidovan režim JPP i koncesija. Pravila i institucije djeluju na državnom, entitetskom, nivou Brčko distrikta i, unutar Federacije, kantonalnom nivou. Slični projekti zato mogu podlijegati različitim postupcima i pravilima objavljivanja. Cilj mora biti funkcionalno usklađivanje, ne nužno institucionalna centralizacija.

Sjeverna Makedonija – zastario i fragmentisan okvir. Potrebna je obimnija zakonodavna i institucionalna reforma: odvojeni zakoni o JPP i koncesijama, nacionalna strategija JPP, snažnije planiranje i određivanje prioriteta, povezivanje sa upravljanjem javnim investicijama, transparentnije nabavke i bolji nadzor.

Kosovo – temeljna pravna reforma. Zakon o JPP iz 2011. zastario je i ne odražava u potpunosti Direktivu 2014/23/EU. Nedostaci uključuju test operativnog rizika, razgraničenje koncesija i ugovornih modela JPP, procjenu vrijednosti za novac, fiskalnog rizika i podzakonske propise. Kosovu je među šest zemalja potrebna najtemeljnija rekonstrukcija pravnog okvira.

Pravni modeli: jedan zakon, dva zakona ili više njih

I jedinstveni zakon i model dva odvojena zakona mogu biti usklađeni sa standardima EU. Za rezultate nije presudan broj zakona, već postojanje jasnog testa definisanja ugovora, zaštitnih mehanizama i obaveza objavljivanja. Usklađivanje mora biti usmjereno na obaveze i skupove podataka, a ne na zakonsku formu. To je posebno važno za BiH, koja ne može prihvatiti standard koji zahtijeva jedan nacionalni zakon.

Model	Zemlje	Ocjena
Jedan objedinjeni zakon	Sjeverna Makedonija (2012, mijenjan 12 puta), Kosovo (2011), Srbija	Sjeverna Makedonija smatra objedinjenu strukturu izvorom zabune i prelazi na dva zakona; nacrt Srbije zadržava jedan zakon, ali ga temeljno mijenja.
Dva zakona (JPP i koncesije)	Crna Gora; Republika Srpska; Brčko distrikt	Crnogorski model dva zakona ocijenjen je usklađenim i funkcionalnim.
Jedan novi zakon	Albanija (Zakon br. 88/2025)	Usvojen da spriječi fragmentisana tumačenja proizašla iz djelimičnih izmjena.
Fragmentisanost na više nivoa	Bosna i Hercegovina	Država + FBiH + deset kantona + RS (dva režima) + Brčko (dva režima).

Test operativnog rizika: zajednički definicioni nedostatak

Direktiva 2014/23/EU zasniva pojam koncesije na prenosu stvarnog operativnog rizika (rizika tražnje, ponude ili oba) bez garantovanog povrata investicionih i operativnih troškova u uobičajenim uslovima poslovanja, pri čemu potencijalni gubitak ne smije biti samo nominalan ni zanemarljiv (uvodne izjave 18 i 20).

Zemlja	Položaj u pogledu operativnog rizika
Crna Gora	EU je ocijenila okvir usklađenim; nacionalni propisi prepoznaju koncept.
Srbija	EK izričito navodi da usklađivanje sa Direktivom 2014/23/EU još nije završeno; obrazloženje nacrta zakona kao glavni cilj ističe potpunu usklađenost.
Albanija	Zajednička pozicija EU o ranijem okviru (Zakon br. 125/2013) pozvala je na dalje usklađivanje operativnog rizika, samoinicijativnih predloga i obuhvata. Tabela usklađenosti ocjenjuje član 3 Zakona br. 88/2025 potpuno usklađenim sa definicijama člana 5(1) Direktive, uključujući operativni rizik.
Kosovo	Zakonom se koncesije za radove i usluge određuju kroz pravo korišćenja, a JPP kroz preuzimanje rizika, ali nema operativnog testa; predložen je trodjelni test.
BiH	Koncesija se uglavnom posmatra kao pravo korišćenja javnog dobra ili prirodnog resursa, a ne ugovor sa prenosom rizika. Bez jasnog pojma rizika otežano je razlikovanje od javne nabavke, zakupa, dozvole ili drugog javnog ugovora.
Sjeverna Makedonija	Postoji posebna kategorija „koncesija za dobra od opšteg interesa”, različita od koncesija za radove i usluge; Vlada je tu nejasnoću navela kao razlog za novo zakonodavstvo.

Ovo nije akademsko pitanje. Pogrešna klasifikacija otvara put dugoročnom ustupanju javnih prava mimo konkurentskog postupka, pravne zaštite i kontrole izmjena. Izvještaj BiH upozorava da nejasan koncept rizika stvara prostor za izbjegavanje strožih pravila konkurencije. Zato je jedinstven test operativnog rizika prvi dio minimalnog standarda: svi ostali mehanizmi zavise od ispravne klasifikacije ugovora.

Samoinicijativni predlozi: najveće regionalne razlike

Region se u pogledu instrumenta sa najvećim rizikom za integritet kreće u suprotnim smjerovima, i to tokom istih osamnaest mjeseci. Izvještaj Sjeverne Makedonije bilježi da je paketom izmjena iz maja 2026. Zakona o mineralnim sirovinama omogućeno izdavanje koncesione dozvole za eksploataciju prije završetka eksproprijacije, i to u sektoru u kojem je Državni zavod za reviziju već ustanovio da nadzor ne obezbjeđuje sveobuhvatnu i blagovremenu naplatu naknada.

Dva nacionalna izvještaja koja detaljno analiziraju samoinicijativne predloge predlažu isti skup zaštitnih mjera: javno objavljivanje inicijative, nezavisno ispitivanje javnog interesa, procjenu vrijednosti za novac, obavezno takmičarsko nadmetanje, objavljivanje kriterijuma i jasno ograničavanje povlašćenog tretmana. Kosovo predlaže da inicijator nema bonus poene, pravo izjednačavanja ponude niti drugu prednost. Paket treba primijeniti regionalno i uključiti ga u nacrte Sjeverne Makedonije prije usvajanja.

Zemlja	Trenutna pozicija	Pravac promjene
Albanija	MMF (2024): samoinicijativni predlozi čine 80% portfelja; preporučeno je njihovo ukidanje i bolje upravljanje radi izbjegavanja fragmentisanih nadležnosti. Zajednička pozicija EU takođe ih problematizuje.	Pritisak za ograničavanje
BiH	TI BiH nalazi velik broj aranžmana JPP/koncesija pokrenutih samoinicijativnim predlozima bez dovoljno otvorenih, transparentnih i konkurentskih postupaka.	Strogi mehanizmi zaštite
Kosovo	Nije uređeno. Član 22 dopušta iniciranje samo javnom organu, Odboru za JPP ili Odjeljenju za JPP; privatni koncept nema formalni status i mora postati javna inicijativa.	Izričito uređenje bez prednosti za inicijatora
Sjeverna Makedonija	Ozvaničeno u maju 2026. dvanaestom izmjenom zakona, zajedno sa institucionalnim JPP. Nisu opisani test javnog interesa, provjera tržišta ili konkurentski izazov.	Liberalizacija
Crna Gora	Nije prepoznato kao glavni izvor rizika; analogni rizik nose posebni i međunarodni aranžmani.	Stabilno
Srbija	Član 19 nacrta zakona iz 2026. uređuje predloge, ali ne predviđa sistematsko objavljivanje prihvaćenih inicijativa, statusa razmatranja ni naknade inicijatoru ako ugovor dobije drugi ponuđač. Širi rizik su izuzeća, međudržavni sporazumi i posebni zakoni.	Stabilno

Zaobilaženje redovnog pravnog režima

Minimalni standard koji važi samo za instrumente ispravno označene kao „JPP" ili „koncesija" propustio bi veliki dio najznačajnijih dugoročnih javnih obaveza regiona.

Srbija daje najjasniji brojčani prikaz. U 2025. vrijednost ugovora zaključenih kroz javne nabavke iznosila je 932,76 milijardi RSD (7,96 milijardi eura), a ugovora registrovanih kroz zakonska izuzeća 828,29 milijardi RSD (7,07 milijardi eura). Vrijednost izuzeća gotovo dostiže vrijednost redovnog režima. Izvještaj posebno upozorava da aranžmani po međudržavnim sporazumima mogu staviti velike javne projekte izvan zaštitnih mehanizama redovnog sistema i predlaže minimum transparentnosti za sve važne dugoročne javne obaveze bez obzira na njihov pravni osnov.

Crna Gora se sa istim problemom suočava iz drugog pravca: izvještaj EK za 2025. preporučuje kontrolu međudržavnih sporazuma kako njihovom primjenom ne bi bile zaobiđene pravne tekovine EU. Nacionalni izvještaj traži javno objavljenu procjenu pravnog osnova, usklađenosti sa EU i fiskalnih i imovinskih efekata prije konačne odluke o posebnim i međunarodnim aranžmanima.

Bosna i Hercegovina prepoznaje sličan rizik u modelima koji se oslanjaju na pregovore. **Sjeverna Makedonija i Albanija** ukazuju na pitanja obuhvata i izuzeća pri ocjenjivanju usklađenosti. Zato je ključno pravilo obuhvata: obaveze minimalnog objavljivanja i fiskalnog izvještavanja moraju biti vezane za samu javnu obavezu, a ne za naziv instrumenta.

Kontrola izmjena ugovora

Član 43 Direktive 2014/23/EU postoji zato što konkurentska dodjela ne bi imala smisla kada bi se ugovor naknadno mogao suštinski prepisati. Svaki nacionalni izvještaj prepoznaje slabosti u kontroli izmjena, ali različitog stepena.

Zemlja	Kontrola izmjena ugovora
Albanija	Najsnažniji formalni okvir. Član 56 transponuje član 43 Direktive u jedinstvenu odredbu. Njegovi stavovi 6–9 odgovaraju stavovima 2–5 člana 43 Direktive. Uređuje pravne osnove izmjena, objavljivanje obavještenja o izmjenama, pragove za izmjene koje nijesu suštinske, kriterijume suštinskih izmjena i prethodno odobrenje ministarstva nadležnog za finansije za sve izmjene. Predviđeno je i pravilo da izmjena nije moguća u prve dvije godine, bez ekvivalenta u članu 43 Direktive.
Srbija	Izmjene su moguće pod zakonskim uslovima, ali nema strukturirane evidencije. Nacrt iz 2026. dopušta prilagođavanje stabilizacionom klauzulom pri nepovoljnoj promjeni propisa, bez posebnog javnog obrazloženja. Komentari zainteresovanih aktera predlažu objavljivanje datuma, pravnog osnova i razloga svake izmjene; promjena vrijednosti i trajanja ugovora; efekata na raspodjelu rizika i obaveze javnog sektora; kumulativnog ekonomskog efekta; kao i, gdje je primjenljivo, javnog obrazloženja korišćenja stabilizacione klauzule koje ne otkriva povjerljive podatke.
Crna Gora	Za izmjene JPP potrebna su mišljenja Agencije za investicije i Ministarstva finansija, a izmjene se evidentiraju; javna vidljivost njihove istorije i efekata nedovoljna je. Za koncesije registar sadrži samo dokumenta koja koncedenti dostave.
Kosovo	Nadležni organi odobravaju izmjene, ali zakon ne propisuje dovoljno precizno kategorije po uzoru na EU. Produženje koncesije aerodroma Priština tokom COVID-19, uz veću naknadu u produženom periodu, nije pratilo objavljeno obrazloženje niti procjena fiskalnog uticaja.
Sjeverna Makedonija	Izmjene ugovora se uopšte ne objavljuju; dostupne su samo po zahtjevu za SPI.
BiH	Registri ne omogućavaju sistematsko praćenje aneksa, produženja, naknada, promjene obuhvata i ponovnih pregovora.

U izmjenama se koncentrišu fiskalni i integritetski rizici, a objavljivanje je u toj fazi najslabije u pet od šest zemalja. Albanski član 56, bez zabrane izmjena tokom prve dvije godine koja može spriječiti opravdane rane korekcije, najbliži je modelu koji region može preuzeti.

Pravna zaštita

Zemlja	Put pravne zaštite	Ocjena
Srbija	Republička komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki.	Funkcioniše; ne objavljuju se pokazatelji posebno za koncesije.
Crna Gora	Komisija za zaštitu prava u postupcima javnih nabavki (dodjela JPP); Komisija za koncesije (prigovori u koncesijama).	Funkcioniše; nadležnosti su podijeljene između dva organa.
Sjeverna Makedonija	Državna komisija za žalbe u javnim nabavkama; žalba u svim fazama i upravni spor pred Upravnim sudom.	Funkcioniše.
Albanija	Žalba Komisiji za javne nabavke, zatim upravnim sudovima.	Djelimično.
Kosovo	Tijelo za razmatranje nabavki iz člana 46, uz okvir Zakona o javnim nabavkama; Zakon o JPP i dalje navodi Vrhovni sud, iako je reformom 2013. nadležnost za upravne sporove prenijeta Osnovnom sudu u Prištini.	Zastario tekst zakona; nema posebno uređenog roka mirovanja, obustave ili neefikasnosti ugovora.
BiH	JPP i koncesije nijesu uključeni u standardni sistem pravnih lijekova kao javne nabavke. EK ukazuje na neefikasne mehanizme zaštite.	Najslabiji sistem.

Tri zemlje su institucionalni problem riješile na isti način: provjeru dodjele JPP i koncesija usmjerile su postojećim tijelima za pravnu zaštitu u javnim nabavkama. To je prirodna tačka regionalnog približavanja bez osnivanja nove institucije. Svuda je potrebno dodati posebne mehanizme za koncesije koje Direktiva uvodi kroz izmjene direktiva 89/665/EEZ i 92/13/EEZ: obavještavanje o odluci o dodjeli, rok mirovanja, suspenziju, poništenje, neefikasnost ili odgovarajuće kazne, naknadu štete i objavljivanje odluka u pretraživom obliku.

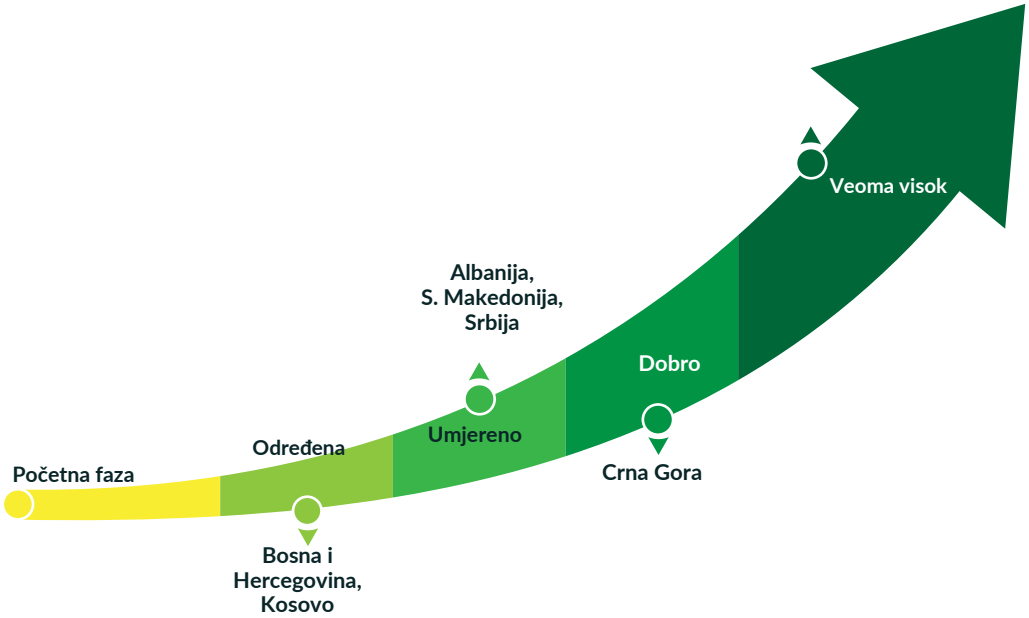
Ocjena spremnosti zemalja i godišnjeg napretka u Poglavlju 5

Od izvještaja za 2021. i prema metodologiji pregovora iz 2020, EK je Poglavlje 5 – Javne nabavke svrstala u prvi klaster „Temeljna pitanja”, dajući mu veći značaj na putu ka EU. Osim funkcionisanja demokratskih institucija, reforme javne uprave i tržišne ekonomije, taj klaster obuhvata vladavinu prava i temeljna prava, statistiku, finansijsku kontrolu i javne nabavke. Poglavlje 5 uključuje i koncesije i JPP.

Metod ocjenjivanja spremnosti i godišnjeg napretka isti je za sve zemlje ZB, bez obzira na fazu integracija. Crna Gora je privremeno zatvorila poglavlje 2025; Srbija ga je otvorila 2016, Albanija 2024. Sjeverna Makedonija još nije formalno otvorila pristupne pregovore; odluka o njihovom otvaranju za BiH donesena je 2024; Kosovo je podnijelo zahtjev za članstvo 2022.

Prema najnovijim izvještajima EK iz novembra 2025, Crna Gora je najspremnija zemlja regiona u oblasti javnih nabavki, a BiH najmanje spremna. Sve zemlje osim Crne Gore ostvarile su ograničen napredak; Crna Gora ostvarila je dobar napredak.

SPREMNOST ZEMALJA ZAPADNOG BALKANA U JAVNIM NABAVKAMA – 2025.



GODIŠNJI NAPREDAK ZAPADNOG BALKANA U JAVNIM NABAVKAMA – 2025.

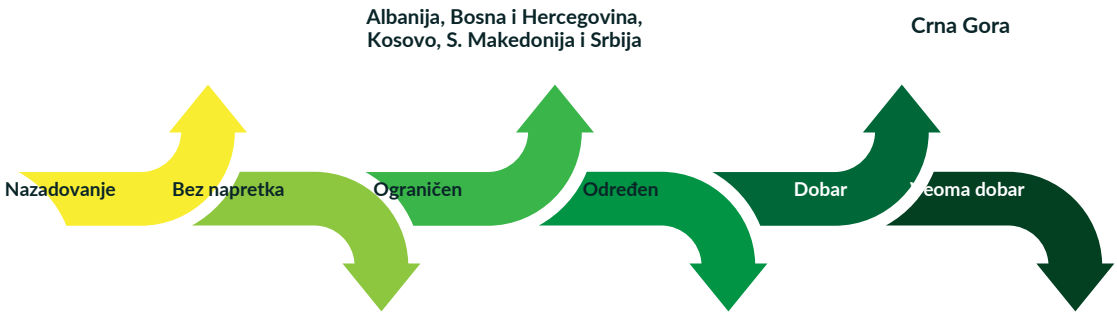


Tabela na sljedećoj stranici donosi sažeto poređenje glavnih aspekata Poglavlja 5 za sve zemlje ZB, na osnovu izvještaja o napretku koje je Evropska komisija objavila u novembru 2025, kao i pregled najznačajnijih nalaza o javnim nabavkama u pojedinim zemljama iz perspektive EK.

Uporedni pregled Poglavlja 5 – javne nabavke

Element	Albanija	BiH	Kosovo	Crna Gora	Sjeverna Makedonija	Srbija
Nivo spremnosti	Umjeren	Određen nivo	Određen do umjeren	Dobar	Umjeren	Umjeren
Godišnji napredak	Ograničen	Ograničen	Ograničen	Dobar	Ograničen	Ograničen
Primjena prošlogodišnjih preporuka	Djelimično sprovedene; uglavnom i dalje važe.	Nijesu sprovedene; ostaju važeće.	Sprovedene u ograničenoj mjeri; uglavnom i dalje važe.	Uglavnom sprovedene.	Samo djelimično sprovedene; i dalje važe.	Sprovedene u ograničenoj mjeri; uglavnom i dalje važe.
Ključne preporuke	Dodatno uskladiti zakonodavni okvir u oblasti koncesija i JPP sa pravnim tekovinama EU.	Razviti mapu puta za usklađivanje pravnog okvira o JPP i koncesijama sa standardima EU, uz mjere za unapređenje koordinacije.	Usvojiti novi zakon o JPP i koncesijama u skladu sa pravnim tekovinama EU i obavezama iz Reformske agende; izraditi odgovarajuće podzakonske propise i obezbijediti njihovu pravilnu primjenu.	Očuvati jasno razgraničenje dva propisa – Zakona o javno-privatnom partnerstvu i Zakona o koncesijama.	Usvojiti Zakon o JPP i Zakon o koncesijama radi daljeg usklađivanja sa pravnim tekovinama EU; uspostaviti sveobuhvatan registar JPP i koncesija.	Izmijeniti Zakon o JPP i koncesijama radi usklađivanja sa Direktivom 2014/23/EU o koncesijama; dodatno ojačati kapacitete Komisije za JPP i koncesije.
Posebno pratiti	Dodjela statusa strateškog investitora i ugovori o JPP i koncesijama često se u poslovnoj zajednici smatraju netransparentnim.	Fragmentisan pravni okvir koncesija i JPP, bez strateškog planiranja i djelotvornih mehanizama pravne zaštite.	Čeka se odobrenje nacrta zakona od Ministarstva finansija, rada i transfera.	Potrebno je osigurati da primjena Sporazuma o saradnji u oblasti turizma i razvoja nekretnina sa Ujedinjenim Arapskim Emiratima (UAE) i drugih sličnih sporazuma ne bude u suprotnosti sa pravnim tekovinama EU u javnim nabavkama niti da ih zaobilazi.	Stalna odlaganja završetka i usvajanja Zakona o javno-privatnom partnerstvu.	Administrativni kapaciteti Komisije za JPP i koncesije.

Izvor: Paket proširenja EU za 2025: https://enlargement.ec.europa.eu/news/2025-enlargement-package-shows-progress-towards-eu-membership-key-enlargement-partners-2025-11-04_en

U međuvremenu je u pojedinim zemljama došlo do promjena u ovoj oblasti; one će biti uzete u obzir u novim izvještajima Evropske komisije, čije je objavljivanje očekivano kasnije tokom jeseni 2026.

Poređenje institucionalnih okvira

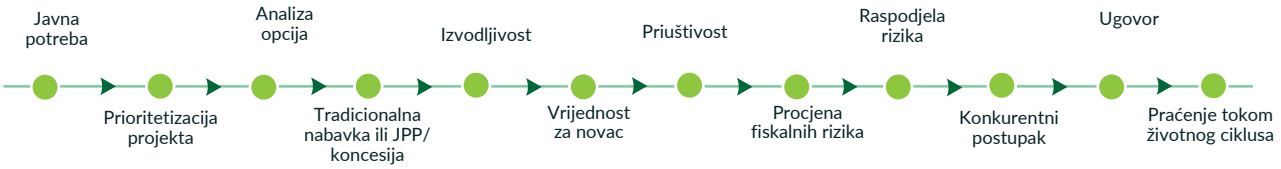
Šest zemalja imaju različite institucionalne modele, ali zajednički nedostatak je slab kontinuitet institucionalne odgovornosti nakon dodjele ugovora. U mnogim sistemima institucije su relativno djelotvorne u fazama odobravanja projekta, nabavke i dodjele, a znatno slabije u praćenju ugovora, realizacije, izmjena, učinka, fiskalnih efekata i prestanka. To je naročito važno jer su JPP i koncesije dugoročni aranžmani.

Ko obavlja centralnu funkciju JPP?

Zemlja	Centralni organ za JPP/koncesije	Status
Crna Gora	Agencija za investicije Crne Gore (AICG) odobrava predloge projekata, vodi oba registra JPP i prati status realizacije. Komisija za koncesije vodi registar koncesija i odlučuje o prigovorima.	Najjasnije objedinjena centralna funkcija JPP u regionu.
Srbija	Komisija za JPP, međuresorna i operativno nezavisna; daje mišljenja, metodologije i procjene vrijednosti za novac.	Funkcioniše; EK 2025. zahtijeva značajno jačanje administrativnih kapaciteta.
Kosovo	Odbor za JPP i Centralno odjeljenje za JPP u Ministarstvu finansija.	Formalna struktura postoji; kapaciteti su neujednačeni, alati nerazvijeni.
Albanija	ATRAKO prelazi u novo Ministarstvo ekonomije nakon razdvajanja ministarstava; Ministarstvo finansija daje prethodno odobrenje.	Institucionalna tranzicija; EK smatra da ATRAKO i MF moraju ojačati izvještavanje o JPP.
Sjeverna Makedonija	Ministarstvo energetike, rudarstva i mineralnih sirovina od juna 2024. (ranije Ministarstvo ekonomije); zakonski Savjet za JPP konstituisan 2013. i 2018, ali nikada nije zasijedao.	Najslabije stanje; SIGMA navodi nedostatak kadra, budžeta, smjernica i priručnika.
Bosna i Hercegovina	Nema jedinstvene centralne nacionalne jedinice; komisije za koncesije postoje na nivou države, FBiH, RS, Brčko distrikta i kantona.	Najfragmentisaniji sistem.

Savjet za JPP Sjeverne Makedonije važna je regionalna pouka. Zakonsko savjetodavno tijelo osnovano za promociju JPP, predlaganje projekata i iniciranje reforme formirano je dva puta za jedanaest godina, ali nikada nije održalo sjednicu. Nacionalni izvještaj to povezuje sa nedostatkom promotivnih aktivnosti, projektnih predloga i reformskih inicijativa. Institucionalni dizajn na papiru nije isto što i kapacitet, a mapa puta koja broji tijela umjesto rezultata pogrešno bi mjerila napredak.

Veliki zajednički nedostatak je nedovoljna integracija JPP u redovne postupke odlučivanja o javnim investicijama. JPP ne treba birati samo zato što omogućava Vladi da izbjegne neposredan kapitalni izdatak. Regionalni redosljed odlučivanja treba da bude:



Ovo načelo posebno je važno za Albaniju, Sjevernu Makedoniju i Kosovo, za koje nacionalni izvještaji naglašavaju potrebu bolje integracije sa sistemom javnih investicija.

Jačanje kapaciteta komisije mora pratiti očuvanje njene funkcionalne nezavisnosti i profesionalnog integriteta. U Srbiji komentari zainteresovanih aktera na nacrt zakona iz 2026. traže jasnije profesionalne kriterijume izbora, pravila o sukobu interesa, pisane izjave članova komisije i ekspertskih timova, transparentno odlučivanje i blagovremeno objavljivanje mišljenja i odluka.

Ministarstvo finansija kao fiskalni kontrolor: opravdano približavanje sistema

Fiskalna transparentnost jedan je od najvažnijih zajedničkih nedostataka. JPP i koncesije mogu stvarati plaćanja za raspoloživost usluge, garancije, subvencije, garancije minimalnih prihoda, plaćanja pri raskidu, obaveze naknade štete, potencijalne obaveze i dugoročne budžetske obaveze. Zato sve zemlje uključuju ministarstva finansija u ranijim fazama pripreme, uz snažan uticaj MMF-a.

- **Srbija:** MF analizira fiskalne rizike JPP; PIMIS evidentira kapitalne projekte JPP i koncesija za koje je potrebno odobrenje ministarstva. U okviru instrumenta koordinacije politika planirano je obavezno neprotivljenje MF za projekte iznad 50 miliona eura, uključujući opštine i državna preduzeća.
- **Albanija:** Zakon br. 88/2025 uvodi prethodno odobrenje MF za svaki projekat, kvartalne izvještaje i elektronski registar. Neplaćene koncesione naknade mogu se neposredno izvršavati: nalog ministra finansija predstavlja izvršnu ispravu za banke drugog nivoa, a sprovodi ga sudski izvršitelj. MMF takođe zahtijeva uključivanje JPP u jedinstvenu nacionalnu listu projekata i redovni investicioni ciklus; EK bilježi da odgovarajuće izmjene još nijesu završene.
- **Sjeverna Makedonija:** MF trenutno daje saglasnost samo ako studija izvodljivosti pokazuje potrebu za budžetskim sredstvima – znatno uži osnov nego u drugim zemljama. MMF je u izvještaju po članu IV od 8. juna 2026. zatražio snažniju nadzornu ulogu MF u okviru novog zakona o JPP.
- **Crna Gora:** MF daje mišljenja o fiskalnim efektima, priuštivosti, održivosti i izvodljivosti.
- **Kosovo:** preporučuje se obavezujuće mišljenje MF o fiskalnom riziku prije odobravanja projekta i izmjena koje mogu uticati na budžet ili potencijalne obaveze.
- **BiH:** preporučuje se učešće ministarstva finansija prije važnih odobrenja.

Ovo približavanje treba učvrstiti zajedničkim standardom. Ipak, izvještaj Srbije pravilno razlikuje dvije stvari: **fiskalna kontrola nije isto što i fiskalna transparentnost**. Jači nadzor MF unapređuje odluke, ali ne obezbjeđuje spoljašnju odgovornost ako nepovjerljivi rezultati procjene nijesu javni. Sve zemlje sada jačaju prvu, bez druge dimenzije.

Naknadni nadzor: formalni mehanizmi, nevidljivi rezultati

Zemlja	Zakonski mehanizam praćenja	Javna vidljivost rezultata
Srbija	Najsnažniji formalni okvir: zakonske obaveze javnog partnera i Uredba o nadzoru nad realizacijom javnih ugovora o JPP sa periodičnim izvještavanjem o obavezama, rokovima, troškovima, kvalitetu, promjenama, plaćanjima, sporovima, kaznama i umanjenjima naknade. Nacrt zakona ostavlja važne elemente nadzora podzakonskim aktima bez dovoljnog zakonskog minimuma o obuhvatu, odgovornima i ovlašćenjima.	Nije objavljeno kao strukturirani skup podataka. U posebnoj sekciji komisije u vrijeme istraživanja vidljiv je samo godišnji izvještaj o portfelju za 2022.
Crna Gora	Pravilnik o obrascu izvještaja o realizaciji JPP: plaćanja, kontrola učinka, sporovi, kazne, izmjene.	Javni sistem ne omogućava jednostavan pregled dostupnosti izvještaja, aneksa, plaćanja i fiskalnih promjena za svaki ugovor.
Albanija	Zakon br. 88/2025 uspostavlja stalnu jedinicu za realizaciju ugovora kod svakog naručioca, kvartalno izvještavanje MF i objavu godišnjih i završnih izvještaja sa ugovorima u registru.	Još nije ispitano u praksi – stupanje na snagu u oktobru 2026. Direktiva, član 45(3)–(4), o javnim rezultatima praćenja nije preuzeta u tabeli usklađenosti, mada član 60(5) djelimično uređuje objavljivanje.
Kosovo	Zakon predviđa timove za upravljanje ugovorima i izvještavanje Odboru za JPP preko centralnog odjeljenja.	Nema snažnog centralnog sistema za podatke o realizaciji, pokazatelje učinka, umanjenja plaćanja zbog neispunjenja obaveza.
Republika Srpska	Obaveza izvještavanja koncesionara podržana prekršajnom odgovornošću.	Najjači model sprovođenja u regionu; kvalitet zavisi od komisije i inspekcijskih kapaciteta.
Sjeverna Makedonija	Prema DZR nema smjernica i pravila za nadzor, niti prekršajne kazne za neprijavljivanje zaključenja ili prestanka JPP ugovora; registar je zbog toga sistemski nepotpun.	Najslabije: efekti zaključenih ugovora ne mjere se i ne prate redovno, pa se njihov uticaj ne može utvrditi.

Obrazac je dosljedan: četiri od šest zemalja imaju zakonski mehanizam praćenja i izvještavanja, ali nijedna ne pretvara rezultate u konzistentno, javno objavljivanje podataka strukturiranih prema životnom ciklusu. U Albaniji se, na primjer, godišnji izvještaj MF objavljuje, ali aneksi i pokazatelji učinka nijesu sistematski dostupni. Izvještaj Srbije pravilno ističe da nije problem samo nepostojanje podataka, nego stepen u kojem se već prikupljene nepovjerljive informacije pretvaraju u javnu evidenciju.

To je važno i za troškove reforme. U četiri zemlje izvještaji koji bi punili javni registar već se izrađuju i predaju. Potrebna je obaveza objavljivanja i šema podataka, a ne novo administrativno opterećenje naručilaca.

Transparentnost, podaci i objavljivanje tokom životnog ciklusa

Regionalni izvještaji posebno su saglasni u ovom pitanju. Transparentnost više ne može značiti samo objavu da je „preduzeće X dobilo koncesiju Y na Z godina". Stvarna transparentnost zahtijeva informacije tokom čitavog životnog ciklusa.

Fragmentisanost podataka: najvažniji zajednički regionalni nalaz

Možda najsnažniji zajednički nalaz svih šest zemalja jeste fragmentisanost podataka. Crnogorska analiza posebno je jasna: izvori postoje, ali su razdvojeni, uglavnom u PDF formatu i nedovoljno povezani za praćenje projekta tokom njegovog životnog ciklusa. BiH ima sličan problem bez jedinstvenog identifikatora ili sistematskih veza između koncesija, nabavki, trezora, budžeta i sektorskih baza. Srbija raspolaže razvijenijim sistemima, ali preporučuje mapiranje postojećih identifikatora između PIMIS-a, Komisije za JPP, Portala javnih nabavki i Registra javnih ugovora umjesto nove samostalne baze.

Poređenje registara

Zemlja	Centralni registri	Format	Zakonska garancija potpunosti	Obuhvat životnog ciklusa
Srbija	Pregled projekata JPP sa ili bez elemenata koncesije koji vodi Komisija (129 unosa, 65 lokacija); Registar javnih ugovora na Portalu javnih nabavki; administrativni PIMIS.	XLSX za preuzimanje, nije pretraživa baza; portal je strukturiran.	Registar ima pravni osnov, ali nacrt iz 2026. dio tehničkih pravila prepušta podzakonskim aktima i ne garantuje u potpunosti objavu realizacije, strukturiranih izmjena i prestanka.	Najbolji finansijski sadržaj u regionu – naknade, subvencije, koncesione naknade, ulaganja, avansi, privatno predfinansiranje i plaćanja – često u slobodnim napomenama, a brojčani podaci ne predstavljaju uvijek isti ekonomski koncept.
Crna Gora	AICG: Registar ugovora o JPP i Registar odobrenih predloga. Komisija za koncesije: izvod iz registra koncesija i godišnji izvještaji.	PDF	Za koncesije ne: zakon ne obavezuje koncedente na dostavljanje svih ugovora, aneksa i prestanaka. Registri JPP imaju zakonski osnov, ali ažurnost i obuhvat treba unaprijediti.	Osnovna identifikacija, trajanje, pojedini aneksi, prenosi i prestanci; bez obračuna naknada, uplata, realizacije ulaganja i cjelokupne istorije izmjena.

Zemlja	Centralni registar ili registri	Format	Zakonska garancija potpunosti	Obuhvat životnog ciklusa
Sjeverna Makedonija	Registar dodijeljenih ugovora o JPP i Registar ugovora o koncesijama za mineralne sirovine na internet stranici ministarstva; poseban portal e-koncesija; poseban portal elektronskih aukcija JPP; odjeljak za JPP oglase u elektronskom sistemu javnih nabavki (ESPP).	XLSX, ažuriran povremeno; ugovori kao skenirani PDF.	Ne postoji zakonska garancija potpunosti, niti prekršajna sankcija za neprijavljivanje ugovora.	Nema jedinstvenog identifikatora projekta, podataka o plaćanjima, aneksima ili učinku. Portal „Otvorene finansije" pokriva budžetske institucije, ali ne i javna preduzeća u ulozi javnih partnera.
Kosovo	Odbor za JPP zakonom ima funkciju vođenja registra.	Nema javno uspostavljen og sveobuhv atnog registra.	Obaveza vođenja registra postoji u zakonu.	Ne postoji sveobuhvatan javni registar životnog ciklusa. Podaci su raspoređeni između Ministarstva finansija, naručilaca, elektronskih nabavki i trezora.
Bosna i Hercegovina	Registri na državnom, entitetskom, distriktalnom i kantonalnom nivou, prema različitim pravilima.	PDF, skenirani dokumenti i nestandardiz ovane tabele.	Razlikuje se zavisno od nivoa nadležnosti.	Uglavnom osnovni metapodaci o ugovoru. Najobjedinjeniji javni registar u zemlji održava Transparency International BiH.
Albanija	Postojeći javni elektronski registar koncesija i JPP vodi ATRAKO; novi zakon propisuje elektronski registar svih ugovora o koncesijama i JPP, čiji oblik i sadržaj treba da propiše Savjet ministara.	Postojeći registar je elektronska baza; novi registar tek treba uspostaviti.	Osnov postoji i u starom i u novom zakonu.	Novi registar nije operativan; podzakonski akti su predviđeni prije 13. oktobra 2026. Postojeći registar ne obuhvata sistematski izmjene, realizaciju ni podatke o učinku.

Tri nedostatka zajednička za svih šest zemalja

Format. Pet od šest zemalja prvenstveno objavljuje PDF dokumenta, skenirane PDF-ove ili tabele koje se mogu preuzeti. Crnogorski izvještaj konstatuje da PDF omogućava javni uvid u dokument, ali otežava automatsku obradu, filtriranje, poređenje, sektorsku analizu i povezivanje sa drugim izvorima podataka. U Sjevernoj Makedoniji gotovo da nema važnih podataka u otvorenom formatu. U BiH dostupni formati mogu biti čitljivi ljudima, ali nijesu pogodni za pretragu, analitiku, poređenje ili povezivanje sa drugim sistemima.

Identifikator. Nijedna zemlja osim Srbije nema upotrebljiv jedinstveni identifikator projekta, a i u Srbiji on postoji samo u administrativnom sistemu. PIMIS dodjeljuje jedinstven sistemski identifikator projektima iz svog obuhvata. Izvještaj Srbije zato preporučuje da se prvo ispita može li se postojeći PIMIS identifikator koristiti ili povezati sa evidencijama Komisije za JPP, Portalom javnih nabavki i Registrom javnih ugovora, umjesto da se bez potrebe stvara novi identifikator. U Albaniji se u polaznom mapiranju navodi CPV klasifikacija, ali CPV označava predmet ugovora, zajednički je za više ugovora i ne može služiti kao jedinstveni identifikator projekta. Član 33 Zakona br. 88/2025 koristi CPV samo kao referentnu nomenklaturu; zakon ne uvodi identifikator na nivou projekta, pa je odluka Savjeta ministara o obliku i sadržaju registra iz člana 17 stav 3 prirodni instrument za njegovo uvođenje. U Sjevernoj Makedoniji jedini raspoloživi identifikator jeste broj zaključenog ugovora.

Kontinuitet životnog ciklusa. Nijedna od šest zemalja ne može na jednom mjestu prikazati pojedinačni projekat od pokretanja, odobrenja, tendera i dodjele, preko ugovora, aneksa, plaćanja i učinka, do zatvaranja. Izvještaj Kosova upozorava da nemogućnost dobijanja odgovora na osnovna pitanja o aktivnim projektima iz zvaničnih javnih izvora predstavlja najupečatljiviji dokaz sistemskog nedostatka objavljivanja. Ako se podaci ne mogu potvrditi iz zvaničnih izvora, to nije samo ograničenje istraživanja, već neuspjeh upravljanja.

Fiskalna transparentnost: praznina u cijelom regionu

Nijedna zemlja Zapadnog Balkana ne objavljuje neposredne i potencijalne fiskalne obaveze po pojedinačnim projektima iz portfelja JPP i koncesija. To je zajedničko svim izvještajima i najveći pojedinačni nedostatak u objavljivanju podataka.

Dosljedno nedostaju: očekivana privatna ulaganja odvojena od neposrednih javnih plaćanja; subvencije; garancije, uključujući minimalne prihode; izloženost naknadama pri raskidu; naknade zbog promjene zakona i drugih događaja; fiksni i varijabilni djelovi koncesionih naknada; podjela prihoda; stvarne uplate i dugovanja; te postupanje sa imovinom pri povratu javnom partneru.

Dva nacionalna primjera dodatno potvrđuju potrebu. U Crnoj Gori dopuna Zakona o koncesijama usvojena 31. jula i proglašena 3. avgusta 2026. uvodi fiksni i varijabilni dio koncesione naknade, ali ne rješava odvojeni problem potpunosti registra. Izvještaj BiH naglašava da fiskalna transparentnost mora obuhvatiti i prihode i obaveze i biti pitanje upravljanja cjelokupnim portfeljem, a ne samo naplate koncesionih naknada. Predlaže minimum fiskalnih polja: ID ugovora, planiranu naknadu ili formulu prihoda, ostvarena plaćanja i dugove, javne obaveze i garancije, subvencije i plaćanja za raspoloživost, te izloženost naknadama za raskid. Kao metodološki osnov navodi model fiskalnih rizika JPP MMF-a i Svjetske banke (PFRAM). Kosovo nezavisno predlaže Kodeks fiskalne transparentnosti MMF-a i IPSAS 19. Instrumenti već postoje i neposredno se mogu primijeniti.

Civilno društvo obavlja funkciju države

Transparency International BiH vodi registar koncesija koji objedinjuje propise, dozvole, naknade, koncesionare i budžetske prihode. Nacionalni izvještaj zaključuje da potreba da registar izradi civilno društvo pokazuje nedovoljnu interoperabilnost, standardizovanost i usmjerenost zvaničnog sistema ka korisnicima. Na Kosovu D+, Lëvizja FOL i GAP Institute obezbjeđuju podatke i identifikaciju slučajeva koje zvanični izvori ne pružaju. U Crnoj Gori nalazi o dostupnosti podataka potvrđeni su evidencijama zahtjeva za SPI jer ne postoji jedinstvena pristupna tačka. U Srbiji je za prikaz portfelja sa 129 unosa bilo potrebno ručno tumačenje tabele sa neujednačenim značenjem polja.

Potražnja za transparentnošću JPP na Zapadnom Balkanu očigledno postoji. Zvanična ponuda podataka ne zadovoljava tu potrebu.

Uporedna zrelost sistema

Matrica daje indikativnu sintezu šest nacionalnih izvještaja. Nije nezavisan indeks niti je zasnovana na neposrednoj provjeri; treba je potvrditi tokom nacionalnih konsultacija prije objave. Ako izvještaj ne obrađuje određenu dimenziju, navodi se „n/p", bez ocjene.

Dimenzija	Albanija	BiH	Kosovo	Crna Gora	S. Makedonija	Srbija
Formalna usklađenost sa 2014/23/EU	Srednje	Nisko	Nisko	Visoko	Nisko–srednje	Srednje
Zakonski test operativnog rizika	Srednje	Nisko	Nisko	Srednje–visoko	Nisko	Srednje
Zaštitni mehanizmi pri dodjeli (samoinicijativni predlozi, pregovori, izuzeća)	Nisko	Nisko	Srednje	Srednje	Nisko	Nisko–srednje
Pravna zaštita pri dodjeli koncesija	Srednje	Nisko	Nisko–srednje	Srednje–visoko	Srednje	Srednje–visoko
Kontrola izmjena ugovora	Srednje–visoko	Nisko	Nisko	Nisko–srednje	Nisko	Nisko–srednje
Centralno tijelo JPP / jasnoća nadležnosti	Srednje	Nisko	Srednje	Srednje–visoko	Nisko	Srednje
Prethodna fiskalna kontrola	Srednje–visoko	Nisko	Nisko–srednje	Srednje	Nisko	Srednje–visoko
Fiskalna transparentnost (obaveze po projektu)	Nisko	Nisko	Nisko	Nisko	Nisko	Nisko–srednje
Mehanizmi naknadnog nadzora (formalno)	Srednje–visoko	Nisko–srednje	Nisko–srednje	Srednje	Nisko	Srednje–visoko
Javno objavljivanje tokom životnog ciklusa	Nisko–srednje	Nisko	Nisko	Nisko–srednje	Nisko	Srednje
Struktura podataka i interoperabilnost	Nisko–srednje	Nisko	Nisko	Nisko	Nisko	Srednje
Kapaciteti upravljanja ugovorima na lokalnom nivou	n/p	Nisko	Nisko	Nisko–srednje	Nisko	Nisko–srednje

Tri tumačenja važnija su od pojedinačnih ocjena. **Prvo:** nijedna zemlja nema ocjenu višu od nisko–srednje za fiskalnu transparentnost. To je jedina dimenzija u kojoj je cio region jednako slab i ona nosi najveći rizik, jer raste broj JPP sa plaćanjima za raspoloživost, a obaveze su nevidljive. **Drugo:** predvodnici se razlikuju prema dimenziji, ne ukupno: Crna Gora prednjači u formalnoj usklađenosti i institucionalnoj jasnoći, Srbija u fiskalnoj kontroli, nadzoru i strukturi podataka, Albanija u kontroli izmjena. Kosovo, iako sa niskim ocjenama, ima najjasniju analitičku dijagnozu i najkonkretniju tehničku preporuku. Nijedna zemlja nije uzor za jednostavno kopiranje, ali svaka ima doprinos. **Treće:** posljednji red je gotovo isti u cijelom regionu. Sve zemlje imaju slabe kapacitete organa koji neposredno upravljaju ugovorima – vjerovatno oblast u kojoj ulaganje u reforme može dati najveći efekat.

Sedam zajedničkih nalaza

1. Težište se pomjerilo sa dodjele na životni ciklus. Svih šest izvještaja prepoznaje glavno ograničenje nakon potpisivanja ugovora. To važi na svim nivoima pravne razvijenosti, uključujući Crnu Goru, koja je privremeno zatvorila Poglavlje 5.

2. Formalna usklađenost ne obezbjeđuje transparentnost. Nedostatak crnogorskog registra ostao je i nakon zatvaranja Poglavlja 5; Albanija je odredbu Direktive o javnom objavljivanju nadzora označila neprimjenljivom; Srbija objavljuje više finansijskih podataka od te dvije zemlje iako još nije potpuno usklađena. Potreban je poseban, izričit standard transparentnosti.

3. Koncesije preovlađuju i često su na nižim nivoima vlasti. Najveći dio dugoročnih javnih obaveza regiona pripada vrsti ugovora sa najslabijim registarskim pravilima. Njima upravljaju organi sa najmanje resursa, a medijalno trajanje prelazi jednu deceniju.

4. Definicioni nedostatak je zajednički i značajan. Četiri od šest zemalja nemaju operativni test prenosa operativnog rizika. Pogrešna klasifikacija omogućava izbjegavanje konkurencije, pravne zaštite i kontrole izmjena.

5. Kanali zaobilaženja redovnog režima su veliki i nedovoljno mjereni. Samo srpska zakonska izuzeća obuhvataju 7,07 milijardi eura registrovane vrijednosti ugovora; međudržavni sporazumi i posebni aranžmani prepoznati su u Srbiji, Crnoj Gori i BiH. Standard zasnovan samo na nazivu ugovora propustiće najveće projekte.

6. Registri postoje gotovo svuda, ali niko nije zadovoljan. Nijedan nije istovremeno pravno potpun, ažuran, strukturiran prema životnom ciklusu i mašinski čitljiv. U dvije zemlje potpunost nije ni zakonski obezbijeđena. Najbolji objedinjeni registar u BiH vodi nevladina organizacija.

7. Fiskalna kontrola jača, ali fiskalna transparentnost ne. Svih šest zemalja pojačava ulogu ministarstva finansija kao kontrolora. Nijedna ne objavljuje neposredne i potencijalne fiskalne obaveze na nivou pojedinačnog projekta.



Tri razlike koje ograničavaju mapu puta

Ustavno uređenje. Nadležnosti u Bosni i Hercegovini raspoređene su između države, dva entiteta, deset kantona i Brčko distrikta. Standard koji zahtijeva jedan nacionalni zakon, jedan registar ili jednu instituciju BiH ne može usvojiti. On mora biti iskazan kao obaveza koju može prihvatiti svaki nadležni nivo, sa zajedničkim skupom podataka kao povezujućim slojem. Izvještaj BiH zaključuje da reformu treba voditi usklađivanjem minimalnih standarda, a ne nužno punom centralizacijom nadležnosti.

Status Kosova. Kosovo je potencijalni kandidat i ne učestvuje u svim instrumentima EU koje koristi ostalih pet zemalja. Zato regionalni standard treba zasnovati na otvorenoj tehničkoj specifikaciji koja nije vlasnički vezana za EU (OCDS), i na regionalnom upravljanju koje ne zavisi od statusa u pregovorima. Tako Kosovo od početka učestvuje pod istim uslovima, umjesto da se naknadno prilagođava.

Vrijeme reformi. Reformni rokovi su otvoreni, ali neusklađeni. Albanski podzakonski akti moraju se pripremiti do 13. oktobra 2026, devet mjeseci nakon objavljivanja Zakona br. 88/2025 u Službenom listu 13. januara 2026, kada i stupa na snagu. Konsultacije u Srbiji otvorene su 31. jula 2026. Dva zakona Sjeverne Makedonije prolaze međuinstitucionalno usaglašavanje, Kosovo piše novi zakon, a crnogorske izmjene Zakona o koncesijama usvojene su 31. jula i proglašene 3. avgusta 2026. BiH još nije započela proces. Minimalni standard mora postojati u upotrebljivom nacrtu, ne nužno konačno usaglašenom tekstu, u narednim mjesecima; u suprotnom stići će nakon zakona na koje treba da utiče.

Preporuke i mapa puta za usklađivanje

Zakonske odredbe koje se izrađuju u 2026. i 2027. godini uređivaće ugovore do 2050. i kasnije, a šest izvještaja saglasno je da se ovakvi propisi nakon usvajanja rijetko mijenjaju. Uključivanje minimalnog standarda u nacrte zahtijeva intenzivan posao od nekoliko mjeseci; propuštanje te prilike ima posljedice tokom cijelog trajanja ugovora.

Nijedan od devet modula ne traži instituciju koja ne postoji, a šest modula već je negdje u regionu razrađeno. Mapa puta od ZB6 ne zahtijeva izmišljanje novih rješenja već njihovo pravilno redosljedno usvajanje u otvorenim reformskim rokovima.

Preporuke

Šest nacionalnih izvještaja ne razlikuje se u pogledu onoga što nije dobro, već u tome koliko je svaka zemlja napredovala u ispravljanju. To je povoljna osnova za usklađivanje: regionu je potreban jedan standard primijenjen različitom brzinom, a ne šest odvojenih reformi.

Preporuke nijesu zbir šest nacionalnih želja. One predstavljaju jedinstven minimalni standard sastavljen od rješenja već pripremljenih u regionu, formulisan kao obaveze koje svaki nadležni organ može prihvatiti na svom nivou i vremenski prilagođen otvorenim reformama. Gdje je nacionalni izvještaj ponudio kvalitetnije rješenje od novog regionalnog, ono se preuzima uz navođenje izvora.

Načela izrade standarda

Tri razlike iz prethodnog poglavlja nijesu prepreke, nego specifikacija standarda. Iz njih proizlazi šest pravila; kršenje bilo kojeg učinilo bi standard neprimjenljivim u najmanje jednoj zemlji.

Obaveze, ne institucionalna arhitektura. Svaki zahtjev treba vezati za organ koji ima nadležnost, a ne za osnivanje novog tijela, donošenje jednog zakona ili jednog registra. Formulacija „država osniva nacionalni registar” nije prihvatljiva za BiH. Formulacija „svaki nadležni organ objavljuje navedena polja u određenom formatu i roku” može važiti istovremeno na državnom, entitetskom, kantonalnom i distriktnom nivou; zajednički podaci povezuju ono što centralizacija ne može.

Obuhvat prati javnu obavezu, ne njen naziv. U Srbiji je vrijednost ugovora u izuzećima 2025. iznosila 828,29 milijardi RSD (7,07 milijardi eura), naspram 932,76 milijardi RSD (7,96 milijardi eura) u redovnim postupcima. Standard vezan isključivo za pravilno označene „JPP” ili „koncesije” ostavio bi gotovo jednako vrijedan kanal izvan obuhvata, kao i međudržavne i posebne aranžmane u Srbiji, Crnoj Gori i BiH.

Obuhvat prati obavezu, ne naziv – nastavak. Obaveze minimalnog objavljivanja i fiskalnog izvještavanja moraju važiti za samo dugoročno javno preuzimanje obaveze, bez obzira na pravni put dodjele.

Pravila objavljivanja, ne nova obaveza izvještavanja. U četiri od šest zemalja izvještaji potrebni za javni registar životnog ciklusa već se izrađuju: prema uredbi Srbije o nadzoru, crnogorskom pravilniku o izvještavanju o realizaciji, albanskoj kvartalnoj obavezi iz Zakona br. 88/2025 i obavezama koncesionara Republike Srpske. Potrebno je propisati objavljivanje i šemu podataka, a ne stvarati nove administrativne postupke. Ako se standard predstavi kao novi teret, otpor će biti najveći upravo tamo gdje postoji mogućnost brze primjene.

Otvoren tehnički standard i regionalno upravljanje nezavisno od pristupanja EU. Kosovo nije strana svim instrumentima EU koje koristi ostalih pet zemalja. Zasnivanje podatkovnog sloja na Standardu otvorenih podataka o ugovaranju (OCDS) i njegovom dodatku za JPP – što je nezavisno preporučio i izvještaj Kosova – omogućava ravnopravno učešće, izbjegava naknadno prilagođavanje i odvaja regionalnu interoperabilnost od šest različitih rokova pristupanja EU.

Prvo nacrt, kasnije konsenzus. Albanski podzakonski akti moraju biti napisani prije 13. oktobra 2026; dva zakona Sjeverne Makedonije su u usaglašavanju; konsultacije u Srbiji otvorene su 31. jula, a Kosovo piše novi zakon. Ako se najprije bude čekalo na potpuni regionalni dogovor, standard će zakasniti. Potreban je upotrebljiv nacrt u narednim mjesecima, uz kasnije poboljšanje na osnovu iskustava prvih korisnika.

Svaki element mora imati odgovornu postojeću instituciju. Savjet za JPP Sjeverne Makedonije formiran je 2013. i 2018. i nikada nije održao sjednicu. Mapa puta koja mjeri broj osnovanih tijela, a ne rezultate, pogrešno bi to računala kao kapacitet. Zato svaki naredni modul označava postojeću instituciju odgovornu za sprovođenje, a svaki cilj mjeri se javno objavljenim rezultatom, ne samim aktom osnivanja.

Minimalni standard za ZB6

Minimalni standard ima devet modula. Moduli 1–5 odnose se na pravni okvir i mogu se usvajati kroz zakone ili podzakonske akte u skladu sa reformskim rokovima svake zemlje. Moduli 6–9 uređuju upravljanje, podatke i kapacitete i većinom se mogu uvesti administrativnim odlukama bez čekanja na zakon.

Redosljed nije slučajan. Modul 1 je prvi jer sve zaštitne mjere zavise od ispravne klasifikacije ugovora. Modul 9 je posljednji samo prema redosljedu, ne prema važnosti: bavi se oblašću u kojoj su svih šest zemalja podjednako slabe.

Modul 1: Klasifikacija – zajednički test operativnog rizika

Četiri od šest zemalja nemaju funkcionalan test prenosa operativnog rizika. U BiH se koncesija uglavnom razumije kao pravo korišćenja javnog dobra ili prirodnog resursa; Sjeverna Makedonija poznaje posebnu kategoriju koncesije za dobra od opšteg interesa, paralelnu koncesijama za radove i usluge; kosovski zakon pominje pravo korišćenja i preuzimanje rizika bez testa; a EK je za Srbiju izričito navela nepostignutu usklađenost sa Direktivom 2014/23/EU.

Svaka zemlja treba sadržinski istovjetno da ugradi trodjelni test: (1) koncesionar preuzima stvarni rizik tražnje, ponude ili oba; (2) u uobičajenim uslovima poslovanja nema garantovanog povrata ulaganja i operativnih troškova; (3) izloženost tržišnim promjenama je stvarna, pri čemu mogući procijenjeni gubitak nije nominalan niti zanemarljiv. Uz test treba uvesti obaveznu pisanu odluku o klasifikaciji, objavljenu u evidenciji projekta, sa obrazloženjem koji rizici se prenose i po kom osnovu. Tako apstraktna definicija postaje provjerljiv upravni akt.

Pogrešna klasifikacija omogućava ustupanje dugoročnih javnih prava izvan konkurentne dodjele, pravne zaštite i kontrole izmjena. Kako navodi BiH, nejasan koncept rizika otvara mogućnost izbjegavanja strožih pravila konkurencije.

Modul 2: Obuhvat – pravilo javne obaveze

Minimum objavljivanja i fiskalnog izvještavanja treba vezati za svaku dugoročnu javnu obavezu iznad nacionalno određenog praga materijalnosti, bez obzira na pravni instrument: JPP, koncesiju, zakonsko izuzeće, međudržavni sporazum, poseban zakon, status strateškog investitora ili pregovoreni aranžman sa javnim preduzećem. Izvještaj Srbije već je razradio taj princip. Crnogorski izvještaj zahtijeva javnu procjenu pravnog osnova, usklađenosti sa EU i fiskalnih i imovinskih posljedica prije konačnih odluka o posebnim i međunarodnim aranžmanima. EK je Crnoj Gori preporučila kontrolu međudržavnih sporazuma radi sprečavanja zaobilaženja pravnih tekovina EU.

Ovo pravilo ne znači da svaki takav aranžman mora biti dodijeljen kao koncesija. Znači da svaka javna obaveza mora biti objavljena i fiskalno prikazana po istim standardima kao koncesija. Takvo razlikovanje čini pravilo politički primjenljivim, uz zatvaranje kanala kroz koji prolaze najveći regionalni projekti.

Modul 3: Zaštitni mehanizmi pri dodjeli – samoinicijativni predlozi, pregovori i izuzeća

Samoinicijativni predlozi oblast su najvećih regionalnih razlika i snažan izvor rizika za integritet. MMF je 2024. ocijenio da čine 80% albanskog portfelja i preporučio njihovo ukidanje, što Zakon br. 88/2025 praktično sprovodi bez predviđenog kanala za njih. TI BiH nalazi mnogo aranžmana dodijeljenih tim putem bez dovoljno otvorene konkurencije. Na Kosovu nijesu uređeni, dok su u Sjevernoj Makedoniji ozakonjeni dvanaestom izmjenom zakona u maju 2026. bez opisanog testa javnog interesa, ispitivanja tržišta ili obaveznog nadmetanja.

Dva nacionalna izvještaja koja detaljno obrađuju instrument daju identičan skup mjera koji region treba preuzeti bez izmjena: objavljivanje inicijative po prijemu; nezavisna procjena javnog interesa; procjena vrijednosti za novac; preoblikovanje u javni projekat prije tendera; obavezno konkurentsko nadmetanje; objavljivanje kriterijuma; i, po predlogu Kosova, bez bonus poena, prava izjednačavanja ponude ili drugog povlašćenog tretmana inicijatora.

Pregovaračke postupke i neposredne dodjele treba ograničiti na izuzetke uz javno obrazloženje; svako zakonsko izuzeće treba evidentirati uz projekat i navesti pravni osnov. Ovo je hitno za Sjevernu Makedoniju: paket treba unijeti u nacrte prije usvajanja. Izmjena Zakona o mineralnim sirovinama iz maja 2026, koja dopušta koncesionu dozvolu prije završetka eksproprijacije, pokazuje isti rizik u sektoru u kojem je revizija već utvrdila probleme naplate naknada.

Gdje su samoinicijativni predlozi dozvoljeni, javna evidencija mora sadržati organ primaoca, predmet i svrhu, datum podnošenja, status razmatranja i, nakon dodjele, eventualnu naknadu prvobitnom predlagaču za projektnu dokumentaciju. Intelektualna svojina i poslovno osjetljive informacije mogu biti zaštićene, ali postojanje, status i finansijske posljedice predloga ne smiju biti tajni.

Modul 4: Kontrola izmjena ugovora

Svi nacionalni izvještaji prepoznaju slabu kontrolu izmjena, uz različit stepen problema. U Sjevernoj Makedoniji aneksi se uopšte ne objavljuju nego pribavljaju na zahtjev. Registri u BiH ne omogućavaju sistematsko praćenje aneksa, produženja, promjena naknada ili obuhvata i novih pregovora. Crna Gora evidentira izmjene u registru, ali su njihova istorija i efekti slabo vidljivi. Srbija dopušta izmjene pod zakonskim uslovima, ali ne vodi strukturiranu evidenciju. Na Kosovu produženje koncesije aerodroma Priština tokom pandemije, uz veću naknadu u produženom periodu, nije pratilo javno obrazloženje ni procjena fiskalnog uticaja.

Albanski član 56 Zakona br. 88/2025 najbliži je regionalnom zakonodavnom modelu. U jednoj odredbi prenosi član 43 Direktive: razloge izmjena, obavještenja, pragove neznačajnih izmjena, kriterijume značajnih izmjena i prethodnu saglasnost ministra finansija za sve izmjene. Regionalno treba preuzeti ta pravila, ali ne i nacionalnu zabranu izmjena tokom prve dvije godine, za koju ne postoji ekvivalent u članu 43 i koja može spriječiti opravdana rana prilagođavanja.

Uz to treba voditi strukturiranu evidenciju prema predlogu Srbije: prvobitnu i trenutnu vrijednost i trajanje ugovora, razlog i pravni osnov svake izmjene te kumulativni ekonomski efekat. Izmjene su tačka koncentracije fiskalnih i integritetskih rizika i faza najslabijeg objavljivanja u pet zemalja.

Ista pravila transparentnosti moraju važiti i za prilagođavanja na osnovu stabilizacionih klauzula, promjene zakona ili ekonomske ravnoteže. Svako korišćenje mora pratiti nepovjerljivo obrazloženje relevantne pravne promjene, uzročne veze, proporcionalnosti i uticaja na vrijednost, trajanje, raspodjelu rizika i obaveze javnog sektora.

Modul 5: Pravna zaštita

Četiri zemlje institucionalno pitanje rješavaju korišćenjem postojećih organa za žalbe u javnim nabavkama: Srbija preko Republičke komisije, Crna Gora preko Komisije za zaštitu prava za dodjele JPP, Sjeverna Makedonija preko Državne komisije za žalbe, a Albanija preko Komisije za javne nabavke, uz izričito uređeni period mirovanja i neefikasnost ugovora. Kosovo već poznaje razmatranje u tijelu za javne nabavke prema članu 46, ali njegov Zakon o JPP i dalje navodi Vrhovni sud – pravni put prevaziđen reformom 2013. BiH ima najslabije povezivanje koncesija i JPP sa redovnim sistemom pravnih lijekova, a EK bilježi neefikasnost.

Svuda su potrebni posebni pravni lijekovi za koncesije iz glave IV Direktive i direktiva 89/665/EEZ i 92/13/EEZ: obavještavanje svih kandidata i ponuđača, rok mirovanja, ovlašćenje za suspenziju, poništenje, neefikasnost ili srazmjerne kazne, naknadu štete i odluke objavljene u pretraživom obliku. Upravo je objavljivanje odluka najčešće zanemareno, a bez njega drugi mehanizmi ne mogu biti spolja provjereni.

Modul 6: Fiskalno upravljanje – kontrola MF i javni skup podataka

Sve zemlje pomjeraju ulogu ministarstva finansija u ranije faze, uz značajan uticaj MMF-a. Srbija planira obavezno neprotivljenje MF za projekte iznad 50 miliona eura, uključujući lokalne samouprave i državna preduzeća; albanski Zakon br. 88/2025 uvodi prethodno odobrenje za svaki projekat, kvartalno praćenje i elektronski registar; crnogorsko MF daje mišljenje o fiskalnim efektima, priuštivosti, održivosti i izvodljivosti; Kosovo traži obavezujuće mišljenje o fiskalnom riziku prije odobrenja i izmjena sa budžetskim ili potencijalnim obavezama; BiH preporučuje učešće MF prije velikih odobrenja; MMF je 8. juna 2026. od Sjeverne Makedonije zatražio snažniju ulogu MF, čija je saglasnost sada potrebna samo kada studija pokaže potrebu za budžetskim sredstvima.

Zajedničko rješenje treba da bude obavezujuće pisano mišljenje MF prije odobravanja projekta, prije dodjele i prije izmjena sa budžetskim ili potencijalnim fiskalnim posljedicama, uz primjenu i na opštine i državna preduzeća. Nepovjerljiva verzija ili sažetak mišljenja MF i procjene nadležnog tijela za JPP mora se objaviti pri odobravanju projekta. Objavljivanje tek u godišnjem izvještaju ne omogućava blagovremenu javnu kontrolu prije izbora privatnog partnera.

Izvještaj Srbije naglašava da fiskalna kontrola i fiskalna transparentnost nijesu isto. Jača prethodna kontrola poboljšava odluke, ali bez objavljivanja rezultata ne donosi spoljašnju odgovornost. Nijedna zemlja ZB ne objavljuje neposredne i potencijalne fiskalne obaveze za pojedinačne projekte – najveći regionalni nedostatak i dimenziju u kojoj su svi jednako slabi.

Minimalni godišnji javni fiskalni skup za svaki projekat treba da razlikuje očekivano privatno ulaganje od neposrednih javnih plaćanja, subvencije, garancije i minimalne prihode, plaćanja za raspoloživost, izloženost naknadama pri raskidu, naknade zbog promjene propisa, fiksni i varijabilni dio koncesione naknade, podjelu prihoda, stvarna plaćanja i dugovanja i postupanje sa imovinom po povratu. BiH je već predložila takva polja uz MMF/Svjetska banka PFRAM, a Kosovo Kodeks fiskalne transparentnosti MMF-a i IPSAS 19. Modul se može neposredno usvojiti, u većini zemalja i bez izmjene zakona.

Svako ministarstvo finansija treba da objavljuje parlamentu godišnji izvještaj o fiskalnim rizicima cjelokupnog portfelja, kao što Kosovo predlaže za skupštinski odbor za budžet i finansije. Izvještaj treba obuhvatiti sve aktivne obaveze, direktne i potencijalne fiskalne obaveze, izmjene, status realizacije i najvažnije fiskalne i pravne rizike.

Modul 7: Objavljivanje tokom životnog ciklusa – evidencija po fazama

Transparentnost ne može stati na obavještenju da je preduzeće dobilo koncesiju na određeni broj godina. Nijedna od šest zemalja ne prikazuje na jednom mjestu projekat od iniciranja, odobrenja i tendera preko ugovora, izmjena, plaćanja i učinka do zatvaranja. Kosovo pravilno upozorava da je nemogućnost odgovaranja na osnovna pitanja iz zvaničnih izvora pokazatelj sistemskog nedostatka upravljanja, a ne samo istraživačko ograničenje.

Svaki nadležni organ treba da objavljuje podatke u okviru jedinstvene evidencije projekta, po sljedećim fazama:

1. Identifikacija: naziv projekta, nadležni organ, sektor, lokacija, obrazloženje, procijenjena vrijednost i predloženi model.

2. Priprema: analiza opcija, sažetak izvodljivosti, zaključak procjene vrijednosti za novac, pregled priuštivosti, sažetak fiskalnih rizika, odluka o klasifikaciji i evidencija konsultacija.

3. Tender: oglas, dokumentacija, nacrt ugovora, kriterijumi dodjele, pojašnjenja i vremenski plan.

4. Dodjela: izabrani ponuđač i konzorcijum, stvarno vlasništvo, sažetak ocjenjivanja, broj kvalifikovanih i konačnih ponuđača, pokazatelj jedne ponude, vrijednost i trajanje ugovora, model plaćanja ili prihoda.

5. Ugovor: potpisani ugovor i aneksi, uz samo usko obrazložena zacrnjenja povjerljivog dijela.

6. Realizacija: investicione prekretnice, ključni pokazatelji učinka, plaćanja, koncesione naknade, kazne, sažeci izvještaja o nadzoru i podaci o kvalitetu usluge.

7. Izmjene ugovora: tekst, pravni osnov, obrazloženje, fiskalni uticaj i odluka o odobrenju.

8. Promjene: značajne promjene vlasničke strukture institucionalnog JPP, uključujući promjene koje proizlaze iz prodajnih (put) i kupovnih (call) opcija; važni sporovi koji utiču na realizaciju; osnov i posljedice isteka ili prijevremenog raskida.

9. Nadzor: odluke tijela za pravnu zaštitu, revizorski nalazi i praćenje preporuka, ishodi sporova i arbitraža.

10. Završetak i povrat imovine: stanje imovine, izvještaj o predaji, neriješena potraživanja i obaveze nakon ugovora.

Povjerljivost mora biti usko definisana i podložna osporavanju. Poslovna tajna ne smije obuhvatiti javne obaveze, tarife, raspodjelu rizika, javne garancije, fiskalnu izloženost, uslove izmjena, koncesione naknade i podatke o učinku. Gdje su određeni detalji zaista osjetljivi, zacrnjuje se samo taj dio, a ostatak dokumenta se objavljuje. Bez tog pravila Modul 7 bi se mogao formalno ispuniti, ali praktično obesmisliti.

Modul 8: Podaci – identifikator, format i interoperabilnost

Tri nedostatka zajednička su svim zemljama: format, identifikator i kontinuitet životnog ciklusa. Pet od šest zemalja objavljuje uglavnom PDF, skenirani PDF ili tabele za preuzimanje. Kako navodi crnogorski izvještaj, uvid u dokument jeste moguć, ali automatska obrada, filtriranje, poređenje, sektorske analize i povezivanje znatno su otežani. U Sjevernoj Makedoniji gotovo nijedan važan podatak nije u otvorenom formatu.

Za identifikator izvještaj Srbije nudi najrazrađeniju regionalnu preporuku: ne stvarati automatski novi ID, nego prvo ispitati može li se postojeći ponovo koristiti ili povezati. PIMIS već daje jedinstveni identifikator projektima iz svog obuhvata; prvo treba testirati njegovo povezivanje sa evidencijama Komisije, Portalom javnih nabavki i Registrom javnih ugovora. Tamo gdje postojeći ID ne postoji, treba ga kreirati u najranijem formalnom koraku (na Kosovu: pri podnošenju projekta MF) i koristiti kroz registre, ugovore, anekse, odluke, izvještaje, plaćanja i revizorske reference. Zamjene nijesu dovoljne: CPV u Albaniji, prema članu 33 Zakona br. 88/2025, klasifikuje predmet, ne projekat, i ne može biti ID; odluka Savjeta ministara o registru iz člana 17(3) prirodno je mjesto za njegovo uvođenje. U Sjevernoj Makedoniji postoji samo broj potpisanog ugovora.

Za format i arhitekturu treba zahtijevati strukturirano, mašinski čitljivo objavljivanje prema OCDS-u i dodatku za JPP, mapiranje nacionalnih polja, javni rječnik podataka i kontrolisane klasifikacije, datum izvještavanja, stabilne linkove, masovno preuzimanje, arhivu izmjena i dostupne istorijske verzije. PDF može ostati zvanični dokument, kako prihvata i BiH, ako ga prate strukturirani podaci.

Arhitektura treba da bude **federativna, a ne centralizovana**: svaka institucija ostaje vjerodostojan izvor svojih podataka, dok zajedničke definicije, mapirani identifikatori i međusobne veze omogućavaju praćenje projekta između sistema. To je kvalitetnije od nove izdvojene baze i jedino moguće rješenje za BiH. Nadležni organi moraju imati zakonsku obavezu redovnog dostavljanja i ažuriranja, sa rokovima i sankcijama.

Modul 8: Podaci – nastavak

Naručioci treba da budu zakonski obavezni da dostavljaju i ažuriraju podatke o projektu u fiksnom roku nakon svake važne faze – Kosovo predlaže 30 dana – uz sankcije za neobavještavanje. Sjeverna Makedonija pokazuje posljedice odsustva sankcije: nema prekršajne odredbe za neprijavljivanje zaključenja ili prestanka ugovora, pa je registar sistemski nepotpun. Prekršajna odgovornost koncesionara u Republici Srpskoj regionalni je model sprovođenja. Srazmjerne sankcije moraju obuhvatiti ne samo izostanak prijave ugovora ili raskida, nego i zakašnjelo, nepotpuno ili netačno dostavljanje i objavljivanje ugovora, izmjena, realizacije i drugih zakonom obaveznih podataka.

Povezivanje treba uvoditi postepeno: sa e-nabavkama, trezorom i izvršenjem budžeta, sistemom javnih investicija, registrima privrednih društava i stvarnog vlasništva, sektorskim regulatorima i revizorskim nalazima. Sjeverna Makedonija predlaže API veze registara koncesija/JPP sa elektronskim javnim nabavkama radi automatskog pribavljanja i objave, uz javnu kontrolnu tablu na nivou projekta. Svaka zemlja treba i da objavi jednostavan mehanizam za prijavu problema u kvalitetu podataka, kako predlaže Srbija – jeftin instrument kontrole kvaliteta koji priznaje ulogu javnosti.

Modul 9: Kapaciteti za upravljanje ugovorima

Posljednji red matrice zrelosti gotovo je isti u svih šest zemalja: svuda su slabi kapaciteti organa koji stvarno upravljaju ugovorima. Najveći dio dugoročnih javnih obaveza čine koncesije na nižim nivoima vlasti, gdje su resursi ograničeni, a ugovori traju medijalno više od deset godina. Ovo je najmanje vidljiv, a vjerovatno najisplativiji reformski prioritet.

Svaka zemlja treba najmanje da uvede: imenovani projektni tim tokom pripreme i imenovani tim za upravljanje ugovorom tokom realizacije; zajedničke centralne alate koje izdaje tijelo za JPP – modele planova nadzora, standardne pokazatelje učinka, kontrolne liste za izmjene, obrasce fiskalnih rizika, modele ugovora, obrasce procjene javnog interesa i matrice rizika; objedinjenu tehničku podršku opštinskim projektima preko MF, zajednice opština i savjetodavnih programa donatora; i naknadni nadzor zasnovan na rizicima, usmjeren na vrijedne i dugoročne projekte, velike fiskalne izloženosti, učestale ili značajne izmjene, slabu konkurenciju ili važne javne usluge.

Kosovo predlaže korisno pravilo za cio region: opštinski projekat ne treba pokretati ako naručilac nema uvjerljiv plan upravljanja ugovorom nakon potpisivanja. Revizorske institucije treba da razviju posebnu metodologiju za fiskalne rizike, usklađenost nabavki, realizaciju, provjeru učinka i vrijednost za novac, i da koriste registarske podatke pri izboru revizorskih tema.

Zakon mora urediti minimalne elemente nadzora: odgovorni organ, obuhvat, pristup dokumentaciji, praćenje učinka i finansijskih obaveza, korektivna ovlašćenja i obaveze izvještavanja. Podzakonski akti treba da uređuju metodologiju i tehničke postupke, a ne da određuju postoji li uopšte djelotvoran nadzor.

Pregled devet modula

Modul	Osnovna obaveza	Regionalni referentni model	Instrument
1. Klasifikacija	Trodjelni test operativnog rizika i objavljena odluka o klasifikaciji.	Direktiva 2014/23/EU, uvodne izjave 18 i 20; predlog Kosova.	Zakon
2. Obuhvat	Objavljivanje i fiskalne obaveze vezane za javnu obavezu, ne za naziv instrumenta.	Srbija – princip izuzeća; Crna Gora – posebni i međunarodni aranžmani.	Zakon
3. Zaštita pri dodjeli	Zaštita kod samoinicijativnih predloga; pregovori kao izuzetak; evidentirana izuzeća.	Kosovo i BiH – podudarni predlozi zaštitnih mjera.	Zakon
4. Kontrola izmjena	Razlozi, pragovi i obavještenja iz člana 43, prethodno odobrenje MF i strukturirana evidencija.	Albanija, član 56 Zakona br. 88/2025 bez dvogodišnje zabrane; Srbija – polja evidencije.	Zakon
5. Pravna zaštita	Postojeće žalbeno tijelo; rok mirovanja, suspenzija, neefikasnost, naknada štete i objavljivanje odluka.	Srbija, Crna Gora, Sjeverna Makedonija – nadležnosti; glava IV Direktive – sadržaj.	Zakon
6. Fiskalno upravljanje	Obavezujuće mišljenje MF pri odobrenju, dodjeli i izmjenama; javne fiskalne obaveze po projektu; godišnji izvještaj parlamentu.	Srbija – 50 miliona eura; Albanija – prethodna saglasnost; BiH – PFRAM; Kosovo – MMF i IPSAS 19.	Prvo administrativno, zatim zakon
7. Objavljivanje tokom životnog ciklusa	Javna evidencija po fazama; uska, osporiva povjerljivost.	Kosovo – tabele faza i minimalna polja; BiH – obaveze po fazama.	Administrativno
8. Podaci	ID mapirati, a ne nepotrebno stvarati; OCDS i dodatak za JPP; federativni sistem; prijava u roku 30 dana sa sankcijom.	Srbija – mapiranje/federacija; Kosovo – OCDS i 30 dana; Republika Srpska – sankcije; Sjeverna Makedonija – API.	Administrativno; sankcije zakonom
9. Kapaciteti	Imenovani tim, centralni alati, zajednička podrška opštinama i nadzor zasnovan na riziku.	Kosovo – plan upravljanja kao uslov; Srbija – alati; Crna Gora – stalna podrška.	Administrativno

Preporuke po zemljama

Nijedna zemlja nije model koji ostale treba jednostavno da preuzmu, ali svaka ima nešto korisno. Crna Gora prednjači u formalnoj usklađenosti i institucionalnoj jasnoći; Srbija u fiskalnoj kontroli, dizajnu praćenja i strukturi podataka; Albanija u kontroli izmjena; Kosovo, uprkos većinom niskim ocjenama, u analitičkoj dijagnozi i preciznosti tehničkih preporuka. Zato preporuke prikazuju najkorisniji sljedeći korak u reformskom trenutku svake zemlje, a ne rang-listu.

Crna Gora: pretvaranje usklađenosti zatvorenog poglavlja u funkcionalnu transparentnost

Crnogorski pravni okvir ocijenjen je usklađenim, a Poglavlje 5 privremeno je zatvoreno u junu 2025. Preostala agenda najvećim je dijelom funkcionalna, ali jedno zakonsko pitanje je hitno.

Najhitnija mjera je izmjena Zakona o koncesijama koja će sve nadležne koncedente obavezati da u propisanom roku Komisiji za koncesije dostavljaju zaključene ugovore, anekse, izmjene, prenose prava i obaveza, produženja i odluke o raskidu. Bez potpunog protoka podataka centralni registar ne može biti pouzdana osnova institucionalnog i javnog nadzora. Taj nedostatak ostao je nakon zatvaranja Poglavlja 5. Dopuna Zakona o koncesijama usvojena 31. jula 2026. i proglašena 3. avgusta uvela je fiksni i varijabilni dio koncesione naknade, što je stvarni napredak za fiskalnu transparentnost, ali nije riješila pitanje potpunosti registra.

Uporedo treba: provjeriti i ažurirati javni registar JPP prema objavljenim saopštenjima; prije konačnih odluka o posebnim i međunarodnim aranžmanima objaviti procjenu pravnog osnova, usklađenosti sa EU te fiskalnih i imovinskih efekata, u skladu sa preporukom EK; objavljivati sažetke realizacije i minimalne finansijske podatke za svaki ugovor; oba registra pretvoriti iz PDF pregleda u pretražive, mašinski čitljive izvore sa jedinstvenim identifikatorom. Strategija unapređenja politike javnih nabavki i JPP 2026–2030, uz Akcioni plan 2026–2027, pruža okvir za to.

Srbija: povezati postojeće sisteme dok je zakonska reforma otvorena

Problem Srbije nije nepostojanje pravila, institucija ili informacionih sistema, nego fragmentisana odgovornost kroz životni ciklus. Početni položaj je povoljan: javna rasprava o nacrtu Zakona o JPP i koncesijama otvorena je 31. jula 2026, a obrazloženje već kao ciljeve navodi potpuno usklađivanje sa direktivama 2014/23/EU i 2014/24/EU i snažniju kontrolu fiskalnih posljedica.

Neposredna mjera je pregled nacrta zakona i podzakonskih akata prema utvrđenim nedostacima i njihovo unapređenje prije usvajanja: test operativnog rizika i usklađenost sa Direktivom 2014/23/EU; tretman izuzeća i posebnih aranžmana prema pravilu javne obaveze; strukturirana evidencija izmjena; i srazmjerni nepovjerljivi sažeci procjene, prioštivosti i raspodjele rizika za važne projekte.

Konsultacije su ukazale i na druge moguće izmjene: obavezno objavljivanje prihvaćenih samoinicijativnih predloga i naknada inicijatorima; jasne granice javnih i povjerljivih podataka; objavljivanje nepovjerljivih mišljenja Komisije i MF pri odobravanju projekata; zakonski minimum nadzora realizacije; srazmjerne sankcije za neispunjavanje obaveza transparentnosti i izvještavanja; pisane izjave o sukobu interesa članova komisije i ekspertskih timova; objavljivanje promjena vlasničke strukture institucionalnih JPP; i posebna pravila za faznu dodjelu koncesija i stabilizacione klauzule.

Zakon treba da garantuje minimalni obim javnih informacija u Registru javnih ugovora. Podzakonski akti treba da uređuju tehničku primjenu, rokove, formate i pristup, ali ne smiju smanjiti zakonski garantovanu javnost.

Paralelno, bez čekanja na zakon, treba objaviti sve godišnje izvještaje; postojećem skupu podataka dodati datum izvještavanja, metodologiju i rječnik; testirati mapiranje PIMIS identifikatora sa evidencijama Komisije, Portalom javnih nabavki i Registrom javnih ugovora; objaviti JPP pokazatelje konkurencije (broj kvalifikovanih i konačnih ponuđača i pokazatelj jedne ponude); i godišnju tabelu promjena portfelja. Za to Komisiji trebaju kapaciteti na koje je EK upozorila 2025.

Albanija: podzakonski akti predstavljaju reformu

Albanija formalno ima najsnažniju odredbu o izmjenama ugovora i najkraći rok. Zakon br. 88/2025 objavljen je 13. januara 2026, a podzakonski akti treba da budu usvojeni do 13. oktobra 2026, devet mjeseci nakon objave, kada zakon stupa na snagu. U tom periodu određuje se gotovo sve od čega zavisi funkcionisanje novog sistema.

Tri pitanja treba riješiti. **Prvo**, odluka Savjeta ministara o formi i sadržaju registra iz člana 17(3) mora uvesti pravi jedinstveni identifikator projekta: CPV iz člana 33 klasifikuje predmet i nije identifikator. **Drugo**, registar mora obuhvatiti izmjene, realizaciju i učinak tokom životnog ciklusa u strukturiranom mašinski čitljivom formatu; postojeći ATRAKO registar to sistematski ne radi, a novi još nije operativan. **Treće**, član 45(3)–(4) Direktive, koji nalaže objavljivanje rezultata praćenja, označen je kao nepreuzet jer je upućen državama članicama. Član 60(5) nacionalnog zakona dio toga uređuje, ali podzakonski akti treba da otklone nedoumice.

Samoinicijativni predlozi ne nestaju kao problem, nego mijenjaju oblik: MMF je 2024. procijenio da čine 80% portfelja i tražio njihovo ukidanje, a novi zakon ne predviđa taj kanal. Preostaje naslijeđeni portfelj na koji se moraju primijeniti pravila izmjena i praćenja; paket zaštitnih mjera Modula 3 treba primijeniti pri svakom budućem povratku takvih predloga. MMF takođe traži uključivanje JPP u jedinstvenu nacionalnu listu projekata i redovni investicioni ciklus, što EK još vidi kao otvoreno pitanje. Prelazak ATRAKO-a u novo Ministarstvo ekonomije ne smije prekinuti izvještavanje; EK traži njegovo jačanje i od ATRAKO-a i od MF.

Zakon br. 88/2025 ne navodi ATRAKO po imenu. Član 13 uspostavlja „instituciju nadležnu za koncesije i javno-privatna partnerstva", kao javnu budžetsku instituciju podređenu ministru ekonomije, finansiranu iz budžeta i prihoda od usluga. Organizaciju, funkcionisanje, naknade zaposlenih, postupke pružanja usluga i visinu naknada uređuje odluka Savjeta ministara iz člana 13(4). Član 78 u cjelini ukida Zakon br. 125/2013. Osnivački akt ATRAKO-a, Odluka Savjeta ministara br. 285 od 10. aprila 2020, sa izmjenama, jeste podzakonski akt, a član 76(4) zadržava podzakonske propise donijete po ranijem zakonu do njihove zamjene.

Bosna i Hercegovina: mapa puta koju traži Komisija, sa minimumom primjenljivim na svakom nivou

BiH je jedina zemlja koja još nije započela reformu i jedina kojoj je EK izričito preporučila izradu mape puta. Nadležni organi na državnom i entitetskom nivou treba zajedno da izrade mapu usklađivanja sa pravnim tekovinama EU, uključujući bolju koordinaciju i dosljednu primjenu.

Mapa puta treba da bude operativni plan sa rokovima, odgovornim institucijama, minimalnim standardima i pokazateljima za državu, oba entiteta, Brčko distrikt i kantone. Ne treba težiti centralizaciji. Nacionalni izvještaj BiH pravilno zaključuje da osnov reforme mora biti usklađivanje minimalnih standarda, ne nužno prenos nadležnosti. Povezujući sloj treba da budu zajednički podaci i identifikator, ne jedna institucija.

Prvi prioriteti su definicioni test – koncesija se i dalje često razumije kao pravo korišćenja javnog dobra ili prirodnog resursa, a ne ugovor sa prenosom rizika – i pravna zaštita, najslabija u regionu. Mehanizam koordinacije treba da proizvodi zajedničke metodologije, obrasce, minimalne skupove podataka i godišnji objedinjeni izvještaj bez oduzimanja nadležnosti. Činjenica da najobjedinjeniji registar vodi TI BiH treba da bude specifikacija za zvanični sistem, ne njegova trajna zamjena: država treba da preuzme model čiju je izvodljivost civilno društvo već pokazalo.

Sjeverna Makedonija: uključiti zaštitne mehanizme u nacrte prije usvajanja

Sjeverna Makedonija ima najkraću priliku za reformu u regionu i najveću izloženost ako je propusti. Dva zakona, o JPP i koncesijama, prolaze međuinstitucionalno usaglašavanje. Objedinjeni zakon iz 2012. mijenjan je dvanaest puta, a dvanaesta izmjena iz maja 2026. ozakonila je samoinicijativne predloge i institucionalno JPP bez opisanog testa javnog interesa, ispitivanja tržišta ili obaveznog konkurentskog postupka. Zaštitne mjere Modula 3 moraju ući u nacrte odmah, ne u kasnije izmjene.

Ostali pravni prioriteti su test operativnog rizika i razgraničenje posebne kategorije „koncesije za dobra od opšteg interesa" od koncesija za radove i usluge, što sama Vlada navodi kao razlog za reformu; prekršajne sankcije za neprijavljivanje zaključenja i prestanka ugovora; objavljivanje aneksa koji se sada dobijaju samo po zahtjevu; i širi osnov saglasnosti MF od sadašnjeg, koji zavisi od potrebe za budžetskim sredstvima u studiji izvodljivosti. MMF je upravo to zatražio 8. juna 2026.

Institucionalnu funkciju treba smjestiti u tijelo koje proizvodi rezultate. Savjet za JPP osnovan 2013. i ponovo 2018. nikada nije održao sjednicu. Vladin program rada za 2026. već obuhvata nove zakone, registar koncesija i strategiju JPP; jedinstveni portal, obrasci podataka i javna projektna kontrolna tabla treba da budu konkretni rezultati.

Kosovo: izgraditi okvir jednom, i to prema standardu

Kosovu je među šest zemalja potrebna najtemeljnija pravna rekonstrukcija, a novi zakon je u izradi. Zakon o JPP iz 2011. ne odražava u potpunosti Direktivu 2014/23/EU: nema operativni test rizika, jasno razgraničenje koncesionih, javno-ugovornih i institucionalnih modela JPP, dovoljno precizne kategorije izmjena po standardima EU, uređene samoinicijativne predloge, a kao pravni lijek i dalje navodi Vrhovni sud. Takav put prevaziđen je reformom iz 2013, kada su upravni sporovi prenijeti Osnovnom sudu u Prištini.

Pošto se novi okvir gradi sa skromne polazne osnove, Kosovo ima jedinstvenu priliku da svih devet modula ugradi u jedan instrument, umjesto naknadnog dodavanja. Novi zakon treba da sadrži test operativnog rizika, razlike između modela, obavezne korake prije tendera, strukturu izmjena iz člana 43 uz prethodnu kontrolu MF za fiskalno značajne izmjene, pravnu zaštitu za koncesije, samoinicijativne predloge bez prednosti za inicijatora, jasna ovlašćenja za arbitražu i poravnanje te provjeru državne pomoći pri odobravanju. Podzakonski akti, standardna dokumenta i alati za primjenu treba da budu donijeti zajedno sa zakonom ili u fiksnom roku od 12 mjeseci.

Kosovski izvještaj daje najprecizniju tehničku preporuku u regionu: obavezan centralni registar prema OCDS-u sa dodatkom za JPP, dostavljanje podataka u roku od 30 dana nakon svakog ključnog događaja, jedinstveni identifikatori i postepeno povezivanje sa e-nabavkama, trezorom, Programom javnih investicija, registrima privrednih subjekata i stvarnih vlasnika i revizorskim nalazima. Dva uslova treba odmah planirati: Registar stvarnih vlasnika još ne funkcioniše, a obaveze plaćanja po JPP nijesu povezane sa ID projekta u trezoru. Oba pitanja moraju biti dio dizajna prije izgradnje registra.

Mapa puta za usklađivanje

Mapa puta ima četiri faze. Njeno glavno ograničenje nije ambicija nego vrijeme: nacionalni reformni procesi otvoreni su sada, ali nijesu usklađeni, a vrijednost standarda znatno opada nakon što zakoni na koje je trebalo uticati budu usvojeni.

Zato je Faza 0 drugačija od ostalih. To nije pripremna ni konsultativna faza, već intenzivna izrada upotrebljivog teksta prije zatvaranja prvih rokova.

Problem redosljeda i rokova

Zemlja	Reformska prilika	Rok	Posljedica propuštanja
Albanija	Podzakonski akti na osnovu Zakona br. 88/2025: forma i sadržaj registra (čl. 17(3)), pravila nadzora i objavljivanja.	13. oktobar 2026.	Registar će biti uređen bez jedinstvenog identifikatora i praćenja životnog ciklusa, što je kasnije teško ispraviti.
Sjeverna Makedonija	Dva zakona o JPP i koncesijama u međuinstitucionalnom usaglašavanju; strategija JPP i registar koncesija u Programu rada 2026.	Usvajanje tokom aktuelnog ciklusa.	Samoinicijativni predlozi ostaju dozvoljeni bez zaštite; registar ostaje nepotpun.
Srbija	Javna rasprava o nacrtu zakona 2026. održana je uz detaljne komentare. Nakon raspuštanja Narodne skupštine 8. septembra 2026. formalno usvajanje privremeno je obustavljeno; tehničke izmjene i podzakonska priprema mogu se nastaviti prema nadležnostima i raspoloživim kapacitetima.	Administrativni nacrt može ostati otvoren; zakonodavni rok zavisi od konstituisanja nove Skupštine i potvrđivanja dnevnog reda poslije izbora.	Nacrt može ponovo ući u zakonodavni postupak bez otklanjanja nedostataka usklađenosti, transparentnosti, integriteta i sprovođenja.
Kosovo	Novi zakon o JPP/koncesijama i podzakonski akti su u izradi.	Faza izrade; podzakonski akti u roku od 12 mjeseci nakon usvajanja.	Gubi se prilika da se cio standard ugradi u jedan instrument.
Crna Gora	Izmjena Zakona o koncesijama radi potpunosti registra i Akcioni plan 2026–2027 u okviru Strategije 2026–2030.	2026–2027.	Centralni registar koncesija i nakon zatvaranja Poglavlja 5 ostaje bez zakonske garancije potpunosti.
BiH	Mapa puta za usklađivanje koju je preporučila EK, ali proces nije započet.	Nema otvorene prilike; potrebno je otvoriti.	Zemlja dodatno zaostaje i stvara trajnu prazninu u regionalnim podacima.

Faza 0 (0–6 mjeseci): izraditi standard dok su reformni procesi otvoreni

Jedini ključni rezultat ove faze je za izradu propisa spreman tekst minimalnog standarda od devet modula, sa šemom podataka, dostavljen svim nacionalnim timovima koji pripremaju zakone. Nije potrebno da standard bude unaprijed potpuno usaglašen da bi bio koristan. Albanski podzakonski akti i zakoni Sjeverne Makedonije pišu se sada; nacrt u rukama njihovih autora korisniji je od konačnog standarda nakon usvajanja zakona.

Tekst treba sastaviti, ne pregovarati o njemu od početka. Šest od devet modula već ima pripremljeno polazište u regionu: albanski član 56; kosovske predloge za pravnu zaštitu i OCDS; srpski metod mapiranja identifikatora i evidenciju izmjena; fiskalna polja BiH; crnogorsku obavezu potpunosti registra; i prekršajne sankcije Republike Srpske. Posao je objedinjavanje i pravno-tehničko usklađivanje, ne izmišljanje novih rješenja.

Važna su još dva rezultata Faze 0. Prvi je šema podataka: OCDS profil sa dodatkom za JPP, dokumentovanim mapiranjem na polja svake zemlje i objavljenim rječnikom podataka. Drugi je odluka o identifikatoru u svakoj zemlji: mapirati postojeći gdje je moguće, kao što Srbija želi testirati sa PIMIS-om, ili stvoriti novi. Oba zadatka su tehnička, ne traže zakon, a od njih zavise faze 2 i 3.

Faza 1 (6–18 mjeseci): mijenjati propise gdje je moguće, a objavljivati podatke i gdje nije

Faza 1 razlikuje zemlje prema poziciji. Albanija, Kosovo, Sjeverna Makedonija i Srbija nalaze se u zakonskim ili podzakonskim procesima i treba da u njih uključe standard. Crna Gora ima jednu zakonsku obavezu – dostavljanje podataka u registar koncesija – i više administrativnih. BiH prvo mora otvoriti svoj proces osnivanjem međuinstitucionalne radne grupe i dogovorom o minimalnom skupu podataka.

U Srbiji, gdje je zakonodavni proces privremeno zaustavljen zbog izborne i institucionalne tranzicije, nadležni organi mogu nastaviti tehničku reviziju nacrta, analizu komentara, pripremu podzakonskih akata, objavljivanje postojećih izvještaja i podataka, izradu rječnika i obrazaca, provjeru mapiranja PIMIS identifikatora te pripremu strukturiranih evidencija izmjena i realizacije. Formalno usvajanje treba prilagoditi konstituisanju nove Narodne skupštine i potvrđivanju nacrta kao zakonodavnog prioriteta.

Zemlje koje nijesu u zakonskom procesu ne treba da čekaju zakon. Moduli 6, 7, 8 i 9 uglavnom su administrativni. Objavljivanje fiskalnog skupa podataka po projektu, uvođenje evidencije po fazama, dodavanje datuma i rječnika podataka postojećim registrima i izrada centralnih alata za upravljanje ugovorima mogu se sprovesti odlukama. U četiri zemlje potrebni izvještaji već se izrađuju; treba samo propisati objavljivanje.

Do kraja Faze 1 svaka zemlja treba da ima najmanje jedan projekat prikazan od početka do kraja po standardu. Jedna potpuna evidencija bolja je demonstracija od djelimičnog prenosa cijelog portfelja; omogućava rano otkrivanje problema sa šemom podataka, kada ih je još jeftino ispraviti.

Faza 2 (18–36 mjeseci): povezati podatke i usmjeriti nadzor prema rizicima

Faza 2 razvija federativni sloj: svaka institucija ostaje vjerodostojan izvor svojih podataka, dok zajedničke definicije, mapirani identifikatori i uzajamni linkovi omogućavaju praćenje projekta kroz sisteme. Redosljed povezivanja prema vrijednosti je: registri JPP i koncesija sa elektronskim javnim nabavkama; registri sa trezorom i izvršenjem budžeta radi vezivanja plaćanja za projekte; registri sa sistemom javnih investicija; zatim sa registrima preduzeća i stvarnih vlasnika, regulatorima i revizorskim nalazima.

Predlog Sjeverne Makedonije za API vezu između registara JPP/koncesija i elektronskih nabavki, sa automatskim preuzimanjem i objavljivanjem i javnom kontrolnom tablom po projektu, konkretan je model ove faze. U BiH odgovarajuće rješenje je povezivanje registara svih nivoa pomoću jedinstvenog identifikatora i zajedničkih podataka, uz godišnji objedinjeni izvještaj za cijelu zemlju.

Ista faza mora pretvoriti podatke u nadzor. Pokazatelji rizika prilagođeni dugoročnim ugovorima – česte izmjene, značajne finansijske promjene, produženje trajanja, prenos prava, nedostajuća dokumentacija i neslaganja između registara – treba da budu sastavni dio mehanizama integriteta i digitalne kontrole, kakve Crna Gora planira u javnim nabavkama. Revizorske institucije do kraja ove faze treba da biraju teme na osnovu registarskih podataka, a svako MF da objavljuje godišnji izvještaj parlamentu o fiskalnim rizicima portfelja.

Faza 3 (36 mjeseci i dalje): od registara do upravljanja portfeljem

Završna faza prelazi sa evidencije pojedinačnih projekata na upravljanje portfeljem: korišćenje podataka o JPP i koncesijama za strateško planiranje, procjenu fiskalnih rizika, investicionu politiku i javnu odgovornost. Procjena JPP treba da bude potpuno uključena u redovan investicioni ciklus, kako model nikada ne bi bio izabran samo radi izbjegavanja neposrednog kapitalnog troška.

Regionalni cilj mora biti konkretan. Do kraja Faze 3 svako JPP ili koncesija u ZB6 treba da bude praćeno od identifikacije i procjene, preko nabavke, dodjele, realizacije, izmjena i finansijskih efekata, do prestanka, uz uporedive definicije i interoperabilne podatke. Treba omogućiti regionalni upit kroz svih šest skupova podataka bez ručnog usaglašavanja.

U ovoj fazi standard treba revidirati. Odredbe usvojene 2026. i 2027. oblikovaće ugovore do 2050. i kasnije, a propisi se rijetko mijenjaju. Planirana revizija krajem Faze 2, na osnovu iskustva prvih javnih portfelja, spriječiće zastarijevanje kvalitetnog početnog nacrta.

Redosljed aktivnosti, akteri i rezultati

Faza	Aktivnost	Predloženi akteri	Rezultat
Faza 0, 0–6 mjeseci	Okupiti regionalnu grupu, sastaviti standard od devet modula iz postojećih nacionalnih predloga i dostaviti ga timovima koji pišu propise.	Regionalni partneri; nacionalne NVO; timovi za izradu propisa.	Upotrebljiv nacrt minimalnog standarda, dostavljen prije albanskog roka 13.10.2026.
Faza 0, 0–6 mjeseci	Objaviti šemu podataka zasnovanu na OCDS-u sa dodatkom za JPP, nacionalnim mapiranjem i rječnikom polja.	Regionalna tehnička grupa; tijela JPP; organi javnih nabavki.	Zajednička šema na kojoj se mogu zasnivati registri.
Faza 0, 0–6 mjeseci	Odlučiti o ID-u u svakoj zemlji: mapirati postojeći ili stvoriti i dodijeliti novi u prvom formalnom koraku.	Ministarstva finansija, tijela JPP, organi nabavki i vlasnici sistema PIMIS ili ekvivalenta.	Jedinstveni ključ projekta za faze 1 i 2.
Faza 0, 0–6 mjeseci	Pokrenuti reformu BiH: međuinstitucionalna grupa, zajednički minimalni podaci i mapiranje nedostataka na svim nivoima.	Savjet ministara, entitetske vlade, Brčko, kantoni, komisije za koncesije, Agencija za javne nabavke, MF.	Formalno prepoznat reformski proces gdje ga nije bilo.
Faza 1, 6–18 mjeseci	Ugraditi module 1–5 u otvorene zakonske i podzakonske postupke.	Albanija, Kosovo, Sjeverna Makedonija, Srbija i Crna Gora, prema otvorenim reformama.	Pravila klasifikacije, obuhvata, zaštite pri dodjeli, izmjena i pravnih lijekova na snazi ili u usvojenom tekstu.
Faza 1, 6–18 mjeseci	Administrativno usvojiti evidenciju po fazama i usko postavljena pravila povjerljivosti.	Tijela JPP, komisije za koncesije, naručioci i koncedenti.	Objavljivanje tokom životnog ciklusa bez čekanja zakonodavstva.
Faza 1, 6–18 mjeseci	Objaviti minimalni fiskalni skup po projektu i prvi godišnji izvještaj parlamentu o rizicima portfelja.	MF, tijela JPP, skupštinski odbori za budžet i finansije.	Počinje zatvaranje najveće praznine u podacima u regionu.
Faza 1, 6–18 mjeseci	Izraditi centralne alate za upravljanje ugovorima i zajedničku tehničku podršku opštinama.	Tijela JPP, MF, zajednice opština, sektorska ministarstva.	Imenovani timovi i standardni alati za svaki novi projekat.
Faza 1, 6–18 mjeseci	Objaviti u svakoj zemlji najmanje jednu kompletnu evidenciju projekta od početka do kraja.	Tijela JPP, naručioci, organi nabavki.	Demonstracija koja testira šemu podataka.
Faza 2, 18–36 mjeseci	Povezati registre sa e-nabavkama, trezorom, izvršenjem budžeta i javnim investicijama putem mapiranih ID-jeva.	MF i trezori, organi nabavki, e-uprava, digitalizacija i tijela JPP.	Plaćanja i postupci povezani sa projektima; kontinuitet životnog ciklusa.
Faza 2, 18–36 mjeseci	Prevesti PDF registre u pretražive, mašinski čitljive izvore sa masovnim preuzimanjem, stabilnim vezama i arhivama izmjena.	Tijela JPP, komisije za koncesije i organi digitalizacije.	Riješen problem formata zajednički za pet zemalja.
Faza 2, 18–36 mjeseci	Uvesti pokazatelje rizika dugoročnih ugovora i koristiti registre za izbor revizorskih tema.	Revizorske institucije, organi antikorupcije i integriteta, MF, inspekcije i regulatori.	Nadzor se usmjerava dokazima, a ne rutinskom rotacijom.

Faza	Aktivnost	Predloženi akteri	Rezultat
Faza 2, 18–36 mjeseci	Objavljivati godišnje objedinjene nacionalne izvještaje o portfelju JPP i koncesija, uključujući višeslojne sisteme.	Tijela JPP, komisije za koncesije na svim nivoima i MF.	Jedinstven nacionalni pregled, uključujući BiH.
Faza 3, 36+ mjeseci	Uključiti procjenu JPP u redovni ciklus javnih investicija i jedinstvenu listu projekata.	MF, institucije planiranja, resorna ministarstva i vlade.	Izbor JPP na osnovu opravdanosti, ne pomjeranja kapitalnih izdataka.
Faza 3, 36+ mjeseci	Od odvojenih registara preći na upravljanje portfeljem i regionalne upite između zemalja.	Vlade, parlamenti, MF, tijela JPP i regionalna tehnička grupa.	Uporedivi, interoperabilni regionalni podaci ZB6.
Faza 3, 36+ mjeseci	Pregledati i revidirati standard na osnovu prvih objavljenih portfelja.	Svi akteri Faze 0 i učesnici nacionalnih konsultacija.	Standard koji ostaje primjenljiv za ugovore do 2050. i dalje.

Upravljanje mapom puta

Mapa puta mora imati nosioca, a izbor je ograničen statusnim razlikama. Upravljanje treba da bude regionalno, ne uslovljeno tempom pristupanja EU, kako bi Kosovo učestvovalo ravnopravno od početka, a šest različitih pregovaračkih rokova ne bi postali šest različitih rokova primjene.

Praktično rješenje koje proizlazi iz izvještaja jeste mala regionalna tehnička grupa koju čine nacionalna tijela JPP, ministarstva finansija, organi nabavki i organizacije civilnog društva koje su izradile šest ocjena. Bez nadležnosti da odlučuje o nacionalnim zakonima, grupa bi imala jedan zadatak: održavanje teksta standarda, šeme podataka i mapiranja polja te objavljivanje onoga što je svaka zemlja zaista uradila. Njen autoritet proizlazi iz javnih poređenja, ne izdavanja naloga.

Time se formalizuje i već postojeća uloga civilnog društva. Potražnja za transparentnošću JPP u regionu jasno postoji, ali zvanična ponuda zaostaje. Civilno društvo treba stalno da učestvuje u tehničkoj grupi i nacionalnim konsultacijama, a svaka zemlja treba da ima javni mehanizam za prijavu grešaka u podacima, kako bi javna provjera postala sistemski ulaz, a ne zamjena za institucije.

Mjerenje napretka

Napredak treba mjeriti objavljenim rezultatima, ne aktima osnivanja – što pokazuje primjer savjeta koji je dva puta osnovan, a nikada zasijedao. Svaki naredni pokazatelj mora moći da provjeri nezavisna treća strana na osnovu javnih izvora.

Dimenzija	Pokazatelj	Polazno stanje 2026.	Cilj
Klasifikacija	Test operativnog rizika na snazi i javna odluka o klasifikaciji za projekat.	2 od 6 ocijenjene usklađenim	6 od 6
Obuhvat	Obaveza objavljivanja važi za izuzeća, međudržavne i posebne aranžmane.	0 od 6	6 od 6
Samoinicijativni predlozi	Cijeli paket zaštitnih mjera tamo gdje su dozvoljeni.	0 od 6	Sve zemlje koje ih dopuštaju
Kontrola izmjena	Osnov iz člana 43 i javna strukturirana evidencija.	1 od 6 formalno; 0 javno	6 od 6
Pravna zaštita	Posebni pravni lijekovi i pretražive javne odluke.	0 od 6 potpuno	6 od 6
Fiskalna transparentnost	Objavljene neposredne i potencijalne obaveze po projektu.	0 od 6	6 od 6

Dimenzija	Pokazatelj	Polazno stanje 2026.	Cilj
Evidencija životnog ciklusa	Najmanje jedan projekat objavljen u svim navedenim fazama.	0 od 6	6 od 6 u Fazi 1; cio portfelj u Fazi 2
Identifikator	Jedinstveni ID projekta kroz registre, ugovore i plaćanja.	0 od 6 javno upotrebljivih	6 od 6
Format	Strukturirani mašinski čitljivi podaci za masovno preuzimanje.	1 od 6 djelimično	6 od 6
Potpunost registra	Zakonsko dostavljanje ugovora, aneksa i raskida, uz sankciju.	1 od 6 (Republika Srpska – izvještavanje)	6 od 6
Kapaciteti	Imenovan tim i plan upravljanja za svaki novi ugovor.	0 od 6 sistematski	6 od 6
Izvještavanje o portfelju	Objedinjeni godišnji izvještaj o portfelju i fiskalnim rizicima podnijet parlamentu.	Djelimično u 2 od 6	6 od 6

Šta bi moglo da dovede do neuspjeha mape puta

Šest nacionalnih analiza otkriva četiri moguća razloga neuspjeha; za svaki je u predloženi model ugrađena protivmjera.

Rizik od neuspjeha	Dokazi iz šest analiza	Protivmjera
Standard stiže nakon usvajanja zakona	Albanski podzakonski akti, nacrti dva zakona Sjeverne Makedonije, srpski nacrt i kosovska izrada otvoreni su sada; potpuno regionalno usaglašavanje zakasnilo bi.	Faza 0 daje upotrebljiv nacrt, ne nužno dogovoreni tekst; distribucija prethodi konsenzusu.
Formalna usklađenost bez funkcionalnog upravljanja	Nedostatak crnogorskog registra ostao je nakon zatvaranja Poglavlja 5; Albanija je izostavila odredbu Direktive o javnom praćenju; savjet za JPP dva puta je formiran, bez sjednice.	Svaki pokazatelj definiše se javno objavljenim rezultatom koji provjerava treća strana, ne osnivanjem institucije ili prenosom direktive.
Centralizujući standard koji BiH ne može usvojiti	Nadležnosti su na nivou države, dva entiteta, deset kantona i Brčko distrikta; jedan zakon, registar ili organ nijesu primjenljivi.	Obaveza važi za svaki nadležni organ, a zajednički skup i ID objedinjuju podatke.
Reforma se zaustavlja na nazivu instrumenta	Srpska izuzeća 2025. imaju 7,07 milijardi eura registrovane vrijednosti; međudržavni i posebni aranžmani navedeni su u tri zemlje.	Modul 2 veže obaveze za dugoročnu javnu obavezu, ne za instrument dodjele.