

Javno-privatna partnerstva (JPP) na Kosovu: Zašto ih je tako malo?

Uvod

Javno-privatna partnerstva (JPP) predstavljaju vid saradnje između javnog i privatnog sektora radi realizacije infrastrukturnih projekata ili pružanja javnih usluga, gde je privatni partner uključen u finansiranje, izgradnju i/ili upravljanje projektom u zamenu za nekakav vid dugoročne naknade¹.

U praksi, JPP-i se često koriste za realizaciju velikih infrastrukturnih i projekata javnih usluga, kao što su putevi i auto-putevi, aerodromi, bolnice, obrazovne ustanove, sistemi javnog prevoza ili energetske projekti.

U mnogim zemljama, JPP-i se koriste za realizaciju velikih infrastrukturnih investicija koje je često teško finansirati samo iz javnog budžeta. Pored mobilizacije privatnog kapitala za javne projekte, ovaj model može doneti i tehničku i upravljačku ekspertizu iz privatnog sektora, time doprinoseći delotvornijoj realizaciji projekata i poboljšanju usluga za građane. Štaviše, JPP-i se smatraju instrumentom koji može podržati ekonomski razvoj i modernizaciju javne infrastrukture.

Međutim, upotreba JPP-a na Kosovu ostaje ograničena. Iako je Zakon o javno-privatnom partnerstvu (ZJPP) na snazi od 2011. godine, trenutno se realizuju samo četiri (4) aktivna projekta korišćenjem ovog modela. Mali broj projekata JPP-a povezan je, između ostalog, sa složenosti ovih projekata u smislu njihove identifikacije, razrade i nedostatka institucionalnog znanja².

- 1 Svetska banka (2017). Vodič za javno-privatna partnerstva, verzija 3. World Bank Group. Dostupan na: <https://ppp.worldbank.org/PPP-Reference-Guide>
- 2 OECD/SIGMA (2025). Javna uprava na Kosovu 2024: Procena u skladu sa načelima javne uprave Izveštaj o praćenju SIGME. Dostupan na: https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-kosovo-2024_a53fce6b-en.html

Trenutno, na Kosovu postoji samo četiri (4) aktivna projekta JPP-a sa ukupnom investicionom vrednošću od oko

130 miliona evra

Pored tehničkih i institucionalnih izazova, razvoj JPP-a na Kosovu je takođe povezan sa niskim nivoom davanja prioriteta ovom instrumentu na agendi javnih politika i nedostatkom političke volje za unapređenje ovog modela finansiranja javnih investicija³. Ovo se ogleda i u činjenici da napori da se ažurira pravni okvir za JPP još uvek nisu rezultirali usvajanjem novog zakona.

Zakašnjenja u smislu daljeg napredovanja ovog nacрта zakona ukazuju da JPP-i nisu bili među glavnim prioritetima reformi u oblasti javnih investicija. Stoga, osmišljavanje projekata JPP-a iziskuje, ne samo jasan pravni okvir i tehničke kapacitete unutar institucija, već i jasnu političku posvećenost u identifikovanju i podržavanju strateških projekata koji se ovim modelom mogu realizovati.

U tom kontekstu, analiza prvobitno predstavlja podatke o aktivnim projektima JPP na Kosovu, a zatim ispituje faktore koji su uticali na ograničenu upotrebu ovog instrumenta, sa fokusom na pravni okvir, institucionalne kapacitete i fiskalne uticaje projekata JPP.

Aktivni projekti JPP-a

Trenutno, na Kosovu postoji samo četiri (4) aktivna projekta JPP-a sa ukupnom investicionom vrednošću od oko 130 miliona evra⁴. Najveći projekat u finansijskom smislu je koncesija za izgradnju Međunarodnog aerodroma „Adem Jashari“, koju realizuje Ministarstvo finansija (MF), investicione vrednosti od 100,015,000 evra. Ovaj projekat je trenutno u operativnoj fazi i trajaće 20 godina, od kojih je 16 već prošlo.

Na lokalnom nivou, opštine su realizovale projekte manje investicione vrednosti. Isti uključuju projekat obnove infrastrukture srednjoškolskog kompleksa u Gnjilanu, investicione vrednosti od 800,000 evra i trajanjem od 15 godina, kao i projekat podzemnog parkinga kod Filološkog fakulteta u Prištini, investicione vrednosti od 12.000.000 evra i trajanjem od 35 godina. Oba ova projekta su realizovana u vidu koncesije i trenutno su u fazi rada.

Još jedan projekat uključuje izgradnju tri škole u Opštini Priština, koji se sprovodi putem javnog ugovora vrednog 16,644,552 evra. Ovaj projekat je trenutno u fazi gradnje i trajaće 10 godina.

³ Intervju sa Robertom Muharemićem, stručnjakom za JPP i davaocem doprinosa izradi pravnog okvira za JPP na Kosovu, 4. mart 2026.

⁴ Podaci koje je obezbedio MF, shodno zahtevu za pristup javnim dokumentima, 3. mart 2026.

TABELA 1. Aktivni projekti JPP-a na Kosovu

Naručilac	Naziv projekta - predlog	Datum podnošenja predloga projekta	Dužina trajanja ugovora	Vrsta ugovora	Faza realizacije projekta	Procenjeni iznos investicije (evra)
Ministarstvo finansija	ANP „Adem Jashari“	6.2009.	20 godina	Koncesija	U operativnoj fazi	100,015,000.00€
Opština Gnjilane	Uređivanje infrastrukturnog kompleksa srednjih škola u Opštini Gnjilane	22.05 2013.	15 godina	Koncesija	U operativnoj fazi	800,000.00€
Opština Priština	Projekat podzemnog parkinga na Filološkom fakultetu	17.01 2017.	35 godina	Koncesija	U operativnoj fazi	12,000,000.00€
Opština Priština	3 škole u Prištini	29.11 2019.	10 godina	Javni ugovor	U fazi gradnje	16,644,552.00€

Izvor: Ministarstvo finansija

Pored projekata koji su trenutno u fazi primene, postoje brojne inicijative za realizaciju projekata JPP-a na Kosovu koje nisu uspele da se materijalizuju u praksi, što oslikava izazove koji prate njihov razvoj i primenu. U nekim slučajevima, projekti su propali zbog poteškoća u upravljanju i sprovođenju ugovora od strane javnih vlasti, dok su u drugim slučajevima institucionalna i pravna pitanja sprečila njihovo dalje napredovanje. Na primer, ugovor o koncesiji za organizovanje usluga javnog gradskog prevoza u Opštini Peć, nije u primeni usled problema u upravljanju ugovorom od strane opštine⁵. Još jedna inicijativa za izgradnju i upravljanje novim grobljem u Landovici kod Prizrena nije realizovana usled imovinskog spora između Opštine Prizren i Kosovske agencije za privatizaciju (KAP)⁶.

⁵ Nova strategija za razvoj javno-privatnih partnerstava na Kosovu, R. Muharremi, 2017.

⁶ Odgovor privatnog privrednog subjekta, 18. mart 2026.

Prema aktuelnoj praksi na Kosovu, većina projekata JPP-a je strukturirana u vidu koncesije, u sklopu koje privatni partner preuzima finansiranje, izgradnju i rad projekta, dok javni sektor obično ne snosi direktne obaveze za kapitalna ulaganja ili garancije prihoda. U ovim slučajevima, javne institucije ostvaruju koristi prevashodno kroz koncesione tarife, što ograničava direktnu fiskalnu izloženost i smanjuje stvaranje višegodišnjih budžetskih obaveza po državni budžet⁷.

Međutim, način na koji su projekti JPP-a strukturirani i primenjeni u praksi usko je povezan sa pravnim i institucionalnim okvirom koji uređuje njihovu prvobitnu primenu. S tim u vezi, na osmišljavanje projekata JPP-a na Kosovu utiče niz strukturnih faktora, među kojima važnu ulogu igraju pravni okvir, institucionalni kapaciteti i fiskalne implikacije projekata JPP-a.

Pravni okvir o JPP-ima

Jedan od faktora koji utiču na ograničenu upotrebu JPP-a na Kosovu povezan je sa pravnim okvirom i načinom na koji isti uređuje realizaciju projekata korišćenjem ovog modela. Pravni okvir za JPP na Kosovu uređen je ZJN-om (2011), koji propisuje vidove saradnje sa privatnim sektorom, postupke za izbor privatnog partnera i institucije odgovorne za pokretanje i usvajanje projekata⁸.

Međutim, u okviru procesa evropskih integracija i potrebe realizacije javnih investicija kroz alternativne modele finansiranja, ovaj pravni okvir zahteva harmonizaciju u dva glavna smera.

Pre svega, potrebno je uskladiti zakon o JPP sa propisima Evropske unije (acquis) u oblasti koncesija i javnih nabavki, konkretno sa Direktivom 2014/23/EU⁹ Evropskog parlamenta i Saveta o dodeli ugovora o koncesiji i Direktivom 2014/24/EU¹⁰ o javnim nabavkama. Ovi standardi zahtevaju da izbor ugovornog modela za realizaciju javnih projekata bude zasnovan na strukturiranoj proceni ekonomske koristi i delotvornom prenosu operativnog rizika na privatnog partnera. Sprovođenje ovih načela doprinosi većoj pravnoj sigurnosti i stvaranju predvidljivijeg okruženja za privlačenje privatnih investicija, time uvršćujući strane direktne investicije u dugoročne infrastrukturne projekte.

Drugo, ugovori o JPP stvaraju višegodišnje obaveze koje direktno utiču na fiskalni prostor i stoga zahtevaju usklađivanje sa lokalnim zakonodavstvom, posebno Zakonom o javnim nabavkama, Zakonom o upravljanju javnim finansijama, kao i sistematsku integraciju u Program javnih investicija (PJI)¹¹.

U funkciji ovih reformi, Vlada Kosova je pripremila novi nacrt zakona o JPP, prvobitno 2019. godine, međutim isti nije podnet na konačno usvajanje Skupštini. Isti nacrt zakona se i dalje planira kroz zakonodavne programe Vlade, uključujući i onu za period 2026-2028¹². Nacrt zakona ima za cilj da poboljša postojeći okvir, usklađivanjem propisa sa standardima EU o koncesijama i javnim nabavkama, pojašnjavanjem oblika JPP-a i jačanjem institucionalnih mehanizama za ekonomsku i fiskalnu procenu projekata, kao i za nadzor njihove realizacije.

⁷ Podaci koje je MF obezbedio shodno zahtevu za pristup javnim dokumentima, 6. mart 2026.

⁸ Službeni list Republike Kosova. Zakon br. 04/L-045 o javno-privatnom partnerstvu. Dostupan na: <https://gzk.rks-gov.net/ActDetail.aspx?ActID=2784>

⁹ Evropski parlament i Savet Evropske unije (2014). Direktiva 2014/23/EU o dodeli ugovora o koncesijama. Dostupan na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/23/oj>

¹⁰ Ibid. Direktiva 2014/24/EU o javnim nabavkama. Dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>

¹¹ Program javnih investicija (PJI) je instrument budžetskog planiranja kojim Vlada Kosova planira i upravlja višegodišnjim kapitalnim projektima finansiranim iz državnog budžeta i drugih finansijskih izvora.

¹² Zakonodavni program Vlade za period 2026-2028, nacrt zakona o javno-privatnom partnerstvu sa rokom za usvajanje u Vladi 30.06.2026: <https://kryeministri.rks-gov.net/wp-content/uploads/2026/02/Programi-i-Projekligjeve-per-vitet-2026-2028.pdf>

Međutim, činjenica da ovaj nacrt zakona i sa njim povezane reforme nije usvojen, dovela je do zakašnjenja u daljem napredovanju pravnog okvira na polju JPP-a. Reforma u ovoj oblasti je tesno povezana sa reformom sistema javnih nabavki, s obzirom da predviđa da se novi zakon o JPP i Zakon o javnim nabavkama izrade i usvoje na koordinisan način¹³.

U tom smeru, međunarodna praksa nudi nekoliko modela koji mogu poslužiti kao izvor upućivanja za dalje osmišljavanje pravnog i institucionalnog okvira na polju JPP na Kosovu. U nekim zemljama EU, kao što su Francuska i Holandija, pre usvajanja projekata JPP-a potrebna je strukturirana analiza fiskalne izvodljivosti i prenosa rizika, kao i procena ekonomske koristi u odnosu na realizaciju projekta tradicionalnim postupkom javnih nabavki. Sa druge strane, zemlje iz regiona kao i Albanija su u svoj pravni okvir uvrstile zahtev za prethodnu procenu ekonomske i finansijske racionalnosti projekata JPP-a, pre pokretanja postupaka partnerstva sa privatnim sektorom.

Institucionalni kapaciteti za realizaciju JPP-a

Pored pravnog okvira, realizacija projekata JPP-a zavisi i od institucionalnih kapaciteta za njihovu identifikaciju, procenu i upravljanje. U tom smeru, institucionalna struktura igra važnu ulogu u delotvornoj primeni ovog instrumenta.

Aktuelni zakon predviđa Odbor za JPP (OJPP) kao telo nadležno za razmatranje i usvajanje projekata JPP, kao i Centralno odeljenje za JPP (COJPP) u okviru Ministarstva finansija, koje pruža tehničku podršku tokom pripreme i procene projekata. Međutim, tehničke funkcije za ekonomsku i fiskalnu analizu projekata ostaju podeljene između relevantnih institucija, što otežava sprovođenje strukturne procene ekonomske i fiskalne održivosti projekata već u samoj fazi njihovog pokretanja¹⁴.

COJPP je trenutno sastavljen od sedam (7) službenika u sklopu deset (10) planiranih radnih mesta¹⁵. S obzirom na mali broj projekata JPP-a na Kosovu, aktuelni kapaciteti se mogu smatrati dovoljnim za upravljanje postojećim aktivnostima. Međutim, nepopunjavanje svih radnih mesta, posebno onih sa tehničkim i analitičkim profilom, predstavlja ograničenje za dalji razvoj i širenje JPP-a. Iz tog razloga, dalje unapređenje ovog modela iziskuje jačanje tehničke ekspertize i institucionalnih kapaciteta unutar javnih institucija.

¹³ OECD/SIGMA (2025). Javna uprava na Kosovu 2024: Procena u skladu sa načelima javne uprave Izveštaj o praćenju SIGME. Dostupan na: https://www.sigmaweb.org/en/publications/public-administration-in-kosovo-2024_a53fce6b-en.html

¹⁴ Vlada Republike Kosovo - Ministarstvo finansija. (2017). *Konceptni dokument o javno - privatnom partnerstvu na Kosovu*

¹⁵ Podaci koje je MF obezbedio shodno zahtevu za pristup javnim dokumentima, 6. aprila 2026.

Fiskalni uticaj projekata JPP-a

Projekti JPP-a imaju značajne implikacije po javne finansije, posebno usled višegodišnjih obaveza koje mogu nastati po državni budžet. Za razliku od tradicionalnih javnih nabavki, gde se kapitalni troškovi direktno oslikavaju na godišnji državni budžet, ugovori u sklopu JPP-a mogu dovesti do dugoročnih finansijskih obaveza, koje se protežu u periodima od 15 do 30 godina.

Međutim, aktuelna struktura projekata JPP-a na Kosovu ograničava direktnu fiskalnu izloženost vlade. Prema podacima Ministarstva finansija, većina ugovora o JPP-u poprimila je oblik koncesije, u sklopu koje privatni partner preuzima na sebe finansiranje, izgradnju i funkcionisanje projekta. U ovim slučajevima, vlada obično ne preuzima direktne budžetske obaveze za prvobitnu investiciju ili garanciju prihoda, dok se javna korist ostvaruje kroz koncesionarske tarife. Posledično, ostaje relativno ograničeno stvaranje višegodišnjih obaveza po javni budžet¹⁶.

Što se tiče fiskalnog planiranja, od 2024. godine se Izjava o fiskalnom riziku prilaže Srednjoročnom okviru rashoda (SOR) i Zakonu o budžetu. Ovaj dokument se takođe bavi potencijalnim fiskalnim rizicima koji mogu nastupiti iz ugovora o JPP-u. Trenutno je analiza ovih rizika prevashodno deskriptivna, s obzirom da nivo i priroda fiskalne izloženosti zavise od strukture svakog ugovora i načina na koji se rizik deli između javnog i privatnog sektora¹⁷.

Višegodišnje obaveze iz JPP-a evidentiraju se u SOR-u u slučajevima kada postoje direktna budžetska zaduženja, kao što su naknade na ime raspoloživosti, finansijske garancije ili moguća naknada. Jedan specifičan primer je ugovor o Međunarodnom aerodromu Priština, gde je fiskalna izloženost vlade ograničena prevashodno na slučajeve više sile. Na primer, tokom pandemije KOV-IDA-19, ugovor je produžen na još 20 meseci kako bi se odgovorilo na finansijske uticaje nastale globalnim ograničenjima¹⁸.

Generalno gledajući, imajući u vidu aktuelnu strukturu projekata JPP-a na Kosovu, fiskalna izloženost se smatra relativno ograničenom. Izjava o fiskalnom riziku takođe naglašava da portfolio projekata JPP-a na Kosovu ostaje skroman i da je aktuelni fiskalni uticaj ograničen usled malog broja projekata i njihove strukture, koja je prevashodno koncesionarska. Međutim, razvoj naprednijih metodologija za analizu fiskalnih rizika ostaje važan kako bi se osigurala transparentnost i tačnija procena dugoročnog uticaja JPP-a na javne finansije.

¹⁶ Podaci koje je MF obezbedio shodno zahtevu za pristup javnim dokumentima, 6. mart 2026.

¹⁷ Ministarstvo finansija. Priština, 2025.. Dostupan na: <https://mfpt.rks-gov.net/Search/deklarata%20e%20reziqeve>

¹⁸ Podaci koje je MF obezbedio shodno zahtevu za pristup javnim dokumentima, 6. mart 2026.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Ograničena upotreba JPP na Kosovu nije povezana samo sa proceduralnim aspektima pravnog okvira, već i sa institucionalnim kapacitetima i nivoom na kome je ovom instrumentu dat prioritet na agendi javne politike. Uprkos naporima da se reformiše pravni okvir, uključujući izradu novog nacrtu zakona o JPP 2019. godine, napredak u ovom procesu je ostao ograničen, što oslikava potrebu za više strateškim pristupom korišćenju JPP u realizaciji javnih investicija.

U tom smeru, sprovođenje strukturnog pristupa kada je reč o JPP-ima mogao bi doprineti efikasnijem korišćenju javnih investicija i poboljšanom dugoročnom planiranju javnih finansija. Iz tog razloga, preporučuju se sledeće mere:

1. **Usvojiti novi predlog zakona o JPP-u.** Novi nacrt zakona o JPP trebalo bi usvojiti kako bi se unapredio pravni okvir i uskladio sa domaćim pravnim okvirom i pravom EU u oblasti koncesija i javnih nabavki. Njegovo usvajanje bi ojačalo ekonomsku i fiskalnu analizu projekata i stvorilo jasnije uslove za korišćenje JPP-a od strane javnih vlasti u realizaciji kapitalnih investicija.
2. **Osmisliti standardnu metodologiju za procenu JPP-a.** MF bi trebalo da osmisli jasnu metodologiju za poređenje realizacije projekata putem JPP-a i putem tradicionalnih javnih nabavki, tako da izbor modela bude zasnovan na strukturiranoj ekonomskoj i fiskalnoj analizi.
3. **Ojačati institucionalne kapacitete za osmišljavanje projekata JPP-a.** Javne institucije treba da ojačaju tehničke kapacitete za identifikovanje, osmišljavanje strukture i procenu projekata JPP, uz veće korišćenje tehničke podrške COJPPP-a u okviru MF-a i povećanje međuinstitucionalne saradnje tokom faza izrade projekta.
4. **Osmisliti redovne programe obuke o JPP.** S obzirom na složenost projekata JPP-a, važno je osmisliti kontinuirane programe obuke za zaposlene u javnim institucijama, posebno za naručiocce i COJPPP-e. Podizanje znanja i tehničke ekspertize pomoglo bi javnim institucijama da identifikuju i osmisle projekte JPP-a.
5. **Podstaći stratešku upotrebu JPP-a za kapitalne projekte.** Javne institucije bi trebalo da razmotre mogućnost da koriste JPP-e, kao alternativu javnim nabavkama, posebno za kapitalne projekte dugoročnog uticaja, iskorišćavajući potencijal ovog modela za mobilizaciju privatnog kapitala, podelu rizika i poboljšanje efikasnosti u realizaciji javnih investicija.