



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Zagreb, studeni 2023.

PREDLAGATELJ: Ministarstvo financija

PREDMET: Izvješće o provedenoj politici koncesija za 2022. godinu s Prijedlogom zaključka o prihvatanju Izvješća

REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO FINANCIJA

IZVJEŠĆE O PROVEDENOJ POLITICI KONCESIJA
ZA 2022. GODINU

Zagreb, studeni 2023.

SADRŽAJ:

1. SUSTAV KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ	5
2. REGISTAR KONCESIJA	7
3. ANALIZA PRIHODA OD NAKNADA ZA KONCESIJE.....	12
4. OSTALE AKTIVNOSTI U PODRUČJU KONCESIJA	24
5. DUGOVANJA EVIDENTIRANA U REGISTRU KONCESIJA	32
6. FINANCIJSKI NADZOR ZAKONITOSTI, PRAVILNOSTI I PRAVODOBNOSTI OBRAČUNA, PRIJAVA I UPLATA NAKNADA ZA KONCESIJE	37
7. AKTIVNOSTI U DEFINIRANJU POLITIKE KONCESIJA I PODUZIMANJE MJERA TIJEKOM 2022. GODINE U SUSTAVU KONCESIJA	39
ZAKLJUČNO.....	41

SAŽETAK

Politika koncesija, propisana zakonskim odredbama, u najvećoj mogućoj mjeri usmjerena je ka povezivanju i učinkovitoj suradnji svih sudionika u kreiranju i razvoju učinkovitog sustava koncesija u Republici Hrvatskoj, a polazeći od činjenice da se radi o javnom davanju u obliku naknade za korištenje određenog javnog dobra te istovremeno značajnoj poluzi razvoja gospodarstva.

Ministarstvo financija je, temeljem zakonodavnog okvira koji se odnosi na koncesije, određeno središnjim koordinativnim i nadzornim tijelom za koncesije u Republici Hrvatskoj. Poduzimanjem mjera iz nadležnosti Ministarstva financija u suradnji s davateljima koncesija provode se aktivnosti usmjerene ka jačanju sustava koncesija i postizanju njegove veće učinkovitosti.

Budući da je davanje koncesija složen proces koji zahtjeva adekvatna znanja i jasno određene postupanja, kao glavnu poveznicu sustava dostupnu svim davateljima koncesija određuje se Registar koncesija. Registar koncesija je glavna poveznica u sustavu koncesija između davatelja koncesija, koncesionara i Ministarstva financija, koji pruža uvid u stanje svakog Ugovora o koncesiji radi provođenja kontrole i nadzora nad svim koncesijama danima na području Republike Hrvatske.

U okviru svojih postupanja u području koncesija, a poglavito u dijelu politike koncesija, tijekom 2022. godine Ministarstvo financija je poduzimalo aktivnosti posebice prema tijelima jedinica lokalne samouprave o svim propuštenim radnjama i neispunjenju obveza u vezi s vođenjem Registra koncesija te ih upućivalo na obvezu poduzimanja mjera u odnosu na potrebu ispravnog i pravodobnog unosa i ažuriranja podataka. Predmetne aktivnosti imale su za cilj povećati ažurnost i pravovremenu naplatu koncesijskih naknada, kao i ispravan i vjerodostojan prikaz stanja potraživanja i obveza. Dio aktivnosti Ministarstva financija provodio se u suradnji s djelatnicima Carinske uprave, koji provode nadzore nad radom koncesionara, kao i nad djelatnostima koje su se obavljale bez ugovora o koncesiji. Osim navedenih aktivnosti povezanih s jačanjem sustava i naplate koncesijskih naknada, Ministarstvo financija svojim postupanjima sudjeluje u nizu drugih mjera i odluka koje se odnose na koncesije od samog postupka davanja koncesija, analiza koncesijskih modela, te u procedurama koje se odnose na izmjene ugovora i određenja korištenja tzv. Privremenog okvira Europske komisije koji pokriva pitanja državnih potpora i s tim povezanih postupanja kod istih.

U okviru svojih nadležnosti i djelokruga, Ministarstvo financija kao nositelj politike koncesija, u suradnji s ostalim sudionicima sustava, kontinuirano gradi stabilan i učinkovit sustav koncesija. U tom smislu Ministarstvo financija jedanput godišnje, za prethodnu godinu, dostavlja Vladi Republike Hrvatske izvješće o provedenoj politici koncesija.

Ministarstvo financija kao tijelo državne uprave zaduženo za provedbu politike koncesija, ovim Izvješćem daje uvid i jasan pregled svih elemenata sustava koncesija u Republici Hrvatskoj, te u okviru istoga uz predmetne analize predlaže i određene mjere koje će utjecati na poboljšanje i jačanje sustava nadzora kako od strane Ministarstva financija, tako i od samih davatelja koncesija čija nadležnost nad ispunjenjem ugovornih obveza koncesionara treba biti učinkovita i pravovremena. Slijedom svega navedenog, a kako bi se postojeći sustav dodatno unaprijedio i poboljšao, predlaže se Vladi Republike Hrvatske zaključkom prihvatiti ovo Izvješće.

1. SUSTAV KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Uvod

Sustav koncesija u Republici Hrvatskoj utemeljen je na zakonskim i podzakonskim aktima koji čine Zakon o koncesijama, te posebni (sektorski) zakoni s pripadajućim podzakonskim aktima. Zakonski okvir predstavlja temelj i osnovni je preduvjet provedbe mjera za koje je odgovorno Ministarstvo financija, te je usmjeren ostvarivanju pozitivnih učinaka i prilagodbi sustava koncesija s međunarodnom praksom, pravnom stečevinom Europske unije (u daljnjem tekstu: EU), provedbi složenijih koncesijskih ugovora uz istovremeno stvaranje uvjeta za učinkovitu provedbu politike koncesije u različitim područjima.

Zakonom o koncesijama¹ jasno je postavljena uloga Ministarstva financija kao tijela koje provodi politiku koncesija, što u smislu toga Zakona, predstavlja sve mjere i aktivnosti usmjerene uspostavi i održanju učinkovitog sustava davanja koncesija, a osobito nadzor nad provedbom ugovora o koncesijama, vođenje Registra koncesija, praćenja provedbe ugovora o koncesijama s obilježjima javno-privatnog partnerstva, edukaciju te praćenje međunarodne prakse iz područja koncesija. Navedene mjere imaju za cilj stvoriti preduvjete učinkovitim davanju koncesija kojem prethodi i angažman davatelja koji mora prepoznati šanse i privatne inicijative što je karakteristično za velike i složenije koncesijske projekte. Isto je od iznimne važnosti, i u narednom razdoblju potrebno je u što većoj mjeri pojačati angažman davatelja koncesija u provedbi svih mjera i aktivnosti usmjerenih ostvarenju ciljeva u području koncesioniranja.

Zakon o koncesijama

Zakon o koncesijama usklađen je s Direktivom 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine o dodjeli ugovora o koncesiji (SL L 94, 28. 3. 2014.) (u daljnjem tekstu: Direktiva) i sukladan je načelima zajedničkog tržišta EU: načelu tržišnog natjecanja, načelu jednakog tretmana, načelu zabrane diskriminacije, načelu uzajamnog priznavanja, te načelu razmjernosti i načelu transparentnosti.

Zakon o koncesijama predstavlja opći propis (lex generalis) kojim se uređuju postupci davanja koncesije, ugovor o koncesiji, prestanak koncesije, politika koncesija, pravna zaštita u postupcima davanja koncesije, prekršajne odredbe te druga pitanja u vezi s koncesijama dok se posebnim (sektorskim) zakonima uređuju posebna pitanja vezana za koncesije koje se daju za djelatnosti i u područjima uređenima tim zakonima.

Zakonom je propisana primjena pravila za postupke dodjele koncesija ispod i iznad vrijednosnog praga koje propisuje Direktiva 2014/EU/23 o dodjeli koncesija za koncesije procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 5.350.000 EUR. Normativno rješenje predviđa različite postupke davanja koncesije za koncesije ispod i iznad vrijednosnog praga koji su sadržani u Glavi III i IV Dijela prvog Zakona o koncesijama, dok su ostale odredbe Zakona o koncesijama primjenjive na sve koncesije neovisno o njihovoj vrijednosti i vrsti.

Uzimajući u obzir da naknade za koncesiju u bitnom predstavljaju oblik javnog davanja kao naknade za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra za koje je zakonom određeno da je dobro od interesa za Republiku Hrvatsku, za pravo obavljanja djelatnosti od državnog interesa

¹ Narodne novine, br. 69/17. i 107/20., u daljnjem tekstu: Zakon o koncesijama

te za izgradnju i korištenje građevina i postrojenja potrebnih za obavljanje tih djelatnosti, u područjima i za djelatnosti propisane posebnim zakonima, Zakon o koncesijama propisuje provođenje inspekcijskog nadzora od strane ministarstva nadležnog za financije. Navedeno je posebno važno ne samo u dijelu provedbe nadzora nad izvršenjem preuzetih obveza iz ugovora o koncesijama, već osobito i u dijelu obavljanja djelatnosti bez propisane koncesije, sve u cilju efikasnijeg suzbijanja svih oblika i modaliteta obavljanja aktivnosti na načine koji odstupaju od pozitivnih normi, poznate kao „siva ekonomija“ i s time povezane pojave evazije u plaćanjima javnih davanja. S tim u vezi u Zakonu o koncesijama su propisane upravne mjere i ovlasti inspekcijskog tijela ministarstva nadležnog za financije, kao instrument za provedbu učinkovitog i efikasnog obavljanja nadzora u sustavu koncesija.

Obveze davatelja koncesija u izvršavanju ugovora o koncesiji detaljno su popisane odredbama Zakona o koncesijama, a koje posebice podrazumijevaju praćenje izvršenje ugovora o koncesiji kod plaćanja naknade za koncesiju, te obavljanja djelatnosti za koju je sklopljen ugovor o koncesiji. U onim slučajevima u kojima koncesionar ne izvršava redovitu uplatu naknade za koncesiju, davatelji koncesija dužni su poduzeti sve mjere kako bi se ista naplatila kao i pripadajuće zakonske zatezne kamate. Pritom, davatelji koncesija koriste mjere kojima opominju koncesionara te u konačnici provode prisilnu naplatu koristeći se jamstvima za provedbu ugovora. U takvim slučajevima uobičajena je provedba dodatnog inspekcijskog nadzora i davatelji koncesija dužni su istu provesti samostalno i/ili u suradnji s drugim inspekcijskim tijelima, a poglavito Ministarstvom financija. Kada se uoče nepravilnosti koje imaju različitu narav kršenja prava, a koje podliježu i kaznenim odredbama davatelj koncesije dužan je o tome obavijestiti i nadležna državna odvjetništva.

Zakon uređuje i odredbe o prekršajima, radi preciznijeg izričaja postojećih normi, s povećanim rasponom novčanih kazni u odnosu na ranije važeće zakonske odredbe, te je ranije važeći katalog prekršaja dodatno normiran uvođenjem dodatnih prekršaja svih subjekata odgovornih za poštivanje i provođenje Zakona o koncesijama, što se odnosi i na davatelje koncesije i koncesionara, ali i na sve osobe koje obavljaju djelatnost bez propisane koncesije te sve osobe koje na bilo koji način sudjeluju u takvom protupravnom postupanju.

Vezano uz djelokrug politike koncesija koji se odnosi na provođenje nadzora nad izvršavanjem ugovornih obveza važno je za istaknuti kako Zakon o koncesijama propisuje stroži režim nadzora koje provodi Ministarstvo financija/Carinska uprava, a koja postupa samostalno i/ili u suradnji s davateljima koncesija prema onim koncesionarima koji neuredno plaćaju koncesijske naknade ili obavljaju koncesiju izvan opsega uređenog ugovorom o koncesiji.

Nakon petogodišnje prakse postupaka koncesioniranja sukladno odredbama Zakona o koncesijama iz 2017. godine, mora se naglasiti kako posebni (sektorski zakoni) u velikoj mjeri nisu na najadekvatniji način propisali specifičnosti svojih područja koncesioniranja te detaljno propisali obveze i postupke koje moraju provoditi davatelji koncesija, te davateljima koncesija ostaju pravne praznine koje usporavaju postupke davanja koncesija, dovode davatelje koncesija do nedoumica, te u konačnici do pravne nesigurnosti.

2. REGISTAR KONCESIJA

Uvod

Registar koncesija jedinstvena je elektronička evidencija svih ugovora o koncesijama na području Republike Hrvatske, koju vodi Ministarstvo financija uz stalnu tehničku podršku Financijske agencije.

Baza podataka Registra koncesija kreirana je na način da omogući davateljima koncesija i Ministarstvu financija stalno praćenje izvršavanja obveza koncesionara.

U Registru koncesija evidentirani su svi ugovori od dana ustroja Registra koncesija, što uključuje i ugovore kojima je u međuvremenu istekao rok trajanja (neaktivni ugovori). Isti su u obuhvatu javnih podataka, kao i ugovori o koncesiji kojima nije istekao rok trajanja na dan uvida u Registar koncesija (aktivni ugovori), na internetskoj stranici Ministarstva financija (www.mfin.hr).

Tablica 1. Prikaz broja aktivnih ugovora u Registru koncesija

VRSTA KONCESIJE	na dan 31.12.2021.		na dan 31.12.2022.	
	broj aktivnih ugovora	udio u ukupnom broju (%)	broj aktivnih ugovora	udio u ukupnom broju (%)
Koncesija za komunalne djelatnosti	427	9,12	408	9,20
Koncesija na pomorskom dobru	1.151	24,58	1.209	27,25
Koncesija u području zdravstva	28	0,60	6	0,14
Koncesija u području energetike	77	1,64	76	1,71
Koncesija za djelatnosti gospodarenja otpadom	6	0,13	4	0,09
Koncesija za korištenje voda	337	7,20	328	7,39
Koncesija za pružanje medijskih usluga televizije i radija	173	3,69	174	3,92
Koncesija za obavljanje linijskog i obalnog pomorskog i riječnog prometa	12	0,26	11	0,25
Koncesija na kulturnim dobrima	5	0,11	4	0,09
Koncesija za pravo lova na državnim lovištima i uzgajalištima divljači	72	1,54	72	1,62
Koncesija za poljoprivredno zemljište	159	3,40	157	3,54
Koncesija za eksploataciju mineralnih sirovina-rudarstvo	699	14,93	699	15,75
Dozvole za ugljikovodike	683	14,58	742	16,72
Koncesija igre na sreću	0	0,00	0	0,00
Koncesija za slobodne zone	7	0,15	2	0,05
Koncesija za javne ceste	2	0,04	2	0,05
Koncesije za javni prijevoz	18	0,38	7	0,16
Koncesije lučkih uprava	824	17,60	533	12,01
Koncesija za zračne luke	1	0,02	1	0,02
Koncesija u području turizma	1	0,02	1	0,02
Koncesija za žičare	1	0,02	1	0,02
UKUPNO	4.683	100,00	4.437	100,00

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Na dan 31. prosinca 2022. godine ukupno je evidentirano 4.437 aktivnih ugovora u Registru koncesija, odnosno 246 ugovora manje u odnosu na isti dan prethodne godine. Smanjenje broja

aktivnih ugovora u 2022. godini u odnosu na prethodnu godinu, očituje se poglavito u smanjenju broja ugovora u području lučkih uprava te u području dozvola za ugljikovodike.

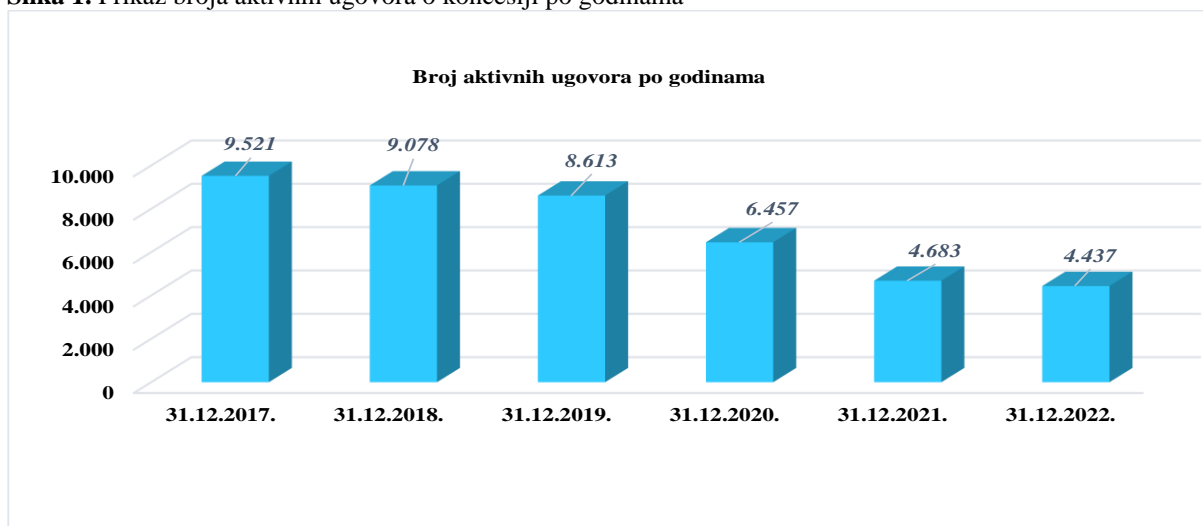
Najveći broj aktivnih ugovora odnosi se na ugovore u području pomorskog dobra (27,25 posto), dozvola za ugljikovodike (16,72 posto) i rudarstva (15,75 posto). Pritom je važno naglasiti da za sve tri vrste koncesija (uključujući i dozvole za ugljikovodike) u takvim ugovorima koncesionar ima sklopljen jedan ugovor o koncesiji, ali za isti su otvorena dva ili više identifikacijska broja ugovora (ID). Razlog navedenome su različiti primatelji prihoda po pojedinim vrstama koncesija. Naime, kod koncesija u području rudarstva i dozvola za ugljikovodike, jedna vrsta prihoda odnosi se na naknadu za zauzetu površinu na određenom eksploatacijskom polju, dok se za naknadu za eksploataciju prihod dijeli na više primatelja prihoda, sukladno zakonskim propisima. Zbog navedenih razloga jedan sklopljeni ugovor evidentira se (broji) kao više ID broja, a ovisno o broju primatelja prihoda. Naime, i zbog različitih jedinica lokalne samouprave, a koje su primatelji prihoda, koje čine dio površine koja je dana u koncesiju potrebno je otvoriti zasebne ID brojeve ugovora.

Tablica 2. Prikaz broja aktivnih ugovora o koncesiji po godinama

VRSTA KONCESIJE	31.12.2017.	31.12.2018.	31.12.2019.	31.12.2020.	31.12.2021.	31.12.2022.
Koncesija za komunalne djelatnosti	621	503	481	431	427	408
Koncesija na pomorskom dobru	943	1.001	1.054	1.124	1.151	1.209
Koncesija u području zdravstva	4.354	4.293	3.905	1.658	28	6
Koncesija u području energetike	75	75	98	75	77	76
Koncesija za djelatnosti gospodarenja otpadom	25	6	3	6	6	4
Koncesija za korištenje voda	526	440	390	354	337	328
Koncesija za pružanje medijskih usluga televizije i radija	183	182	176	171	173	174
Koncesija za obavljanje linijskog i obalnog pomorskog i riječnog prometa	18	17	7	14	12	11
Koncesija na kulturnim dobrima	5	6	5	4	5	4
Koncesija za pravo lova na državnim lovištima i uzgajalištima divljači	73	73	71	73	72	72
Koncesija za poljoprivredno zemljište	164	164	159	160	159	157
Koncesija za eksploataciju mineralnih sirovina-rudarstvo	1.377	1.348	1.251	685	699	699
Koncesija za ugljikovodike				800	683	742
Koncesija igre na sreću	17	7	3	3	0	0
Koncesija za slobodne zone	7	7	7	7	7	2
Koncesija za javne ceste	3	3	3	3	2	2
Koncesije za javni prijevoz	54	19	24	17	18	7
Koncesije lučkih uprava	1.074	932	973	869	824	533
Koncesija za zračne luke	1	1	1	1	1	1
Koncesija u području turizma	1	1	1	1	1	1
Koncesija za žičare	0	0	1	1	1	1
UKUPNO	9.521	9.078	8.613	6.457	4.683	4.437

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Prema podacima iz Tablice 2. razvidno je kako se broj aktivnih ugovora od 2017. godine smanjio, a što je u najvećoj mjeri posljedica promjena zakonskih okvira pri čemu zakonodavac određuje područje primjene instituta koncesija, a ovisno o prepoznavanju specifičnosti područja. Samo koncesioniranje i modeli koncesijskih ugovora ovisit će o angažmanu i aktivnostima pojedinih tijela, a posebice onih u području javnih usluga, te razvoja infrastrukturnih projekata u različitim područjima. Pritom, koncesijski modeli i jesu iznimno korisni i primjenjivi kod većih projekata u kojima se prepoznaju koristi koje jamče u dugoročnom ugovornom odnosu sa svrhom izgradnje, upravljanja i pružanja usluga.

Slika 1. Prikaz broja aktivnih ugovora o koncesiji po godinama

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

2.1. Funkcioniranje i sastavnice Registra koncesija

Osnovna funkcija Registra koncesija usmjerena je ka stvaranju uvjeta stalnog nadzora, praćenjem naplate i provođenjem kontrole nad koncesionarima, kako od strane Ministarstva financija, tako i svakog pojedinog davatelja koncesije, sukladno zakonskom okviru određenom Zakonom o koncesijama i posebnim/sektorskim zakonima.

Rad i postupanja u okviru Registra koncesija tijekom 2022. godine provedeno je sukladno odredbama Pravilnika o Registru koncesija (Narodne novine, broj 1/18.), (u daljnjem tekstu: Pravilnik).

Uključivanje davatelja koncesija u proces unosa i ažuriranja podataka ogleda se u brzini cjelokupnog procesa evidentiranja podataka, a samim time i efikasnijem praćenju ispunjenja obveza koncesionara vezano za plaćanje naknade za koncesiju. Navedeno omogućuje kako davatelju koncesija tako i Ministarstvu financija jasnije i učinkovitije praćenje i nadzor koncesionara u smislu postupanja sukladno ugovorenim obvezama. Svaki davatelj koncesije ima cjelovit uvid u plaćanja svakog pojedinog koncesionara iz svoje nadležnosti, prema kojem, ovisno o potrebi, provodi različite vrste nadzora, inspeksijskih ili drugih mjera predviđenih Zakonom o koncesijama i posebnim zakonima.

Međutim, unatoč ažurnijim i vjerodostojnijim podacima u Registru koncesija u odnosu na prethodna razdoblja kad davatelji nisu imali obvezu unosa podataka u Registar koncesija, još uvijek postoji prostor za unapređenje, budući da pojedini davatelji koncesija i dalje ne unose sami podatke u Registar koncesija, odnosno iste ne unose u propisanim rokovima.

2.2. Registar koncesija i utvrđivanje naknade za koncesiju

Naknada za koncesiju može biti ugovorena kao stalan jednak iznos (fiksni) i/ili kao varijabilni iznos.

Ako je naknada ugovorena u stalnom jednakom iznosu, davatelj koncesije je dužan istu prijaviti u Registar koncesija za čitavo vrijeme trajanja ugovora.

Ako je naknada utvrđena kao varijabilni iznos, osnova za utvrđivanje naknade za koncesiju jest prijava za upis naknade za koncesiju (Obrazac UPK). Takve se promjene evidentiraju u Registru koncesija sukladno ugovorenom razdoblju dostave predmetnih podataka (mjesečno, kvartalno, polugodišnje, godišnje), čime se u osnovi prate uplate pojedinih koncesionara te obračunavaju zatezne kamate u slučaju nepravovremenog podmirivanja obveza, odnosno, ista služi i za druge radnje koje su uređene zakonskim okvirom u sustavu koncesija.

Za razliku od ugovora o koncesiji koji imaju varijabilnu naknadu za koncesiju koja ovisi o prihodima ostvarenim iz djelatnosti koja je predmet koncesije, ugovori o koncesiji koji imaju fiksnu naknadu za koncesiju prate se po stanju izvršenih uplata ukoliko je koncesionar uplaćuje sukladno Obavijestima o upisu u Registar koncesija.

U operativnom funkcioniranju Registra koncesija učestalo se događa da koncesionari ne uplaćuju naknade za koncesiju prema odredbi članka 9. stavka 2. Pravilnika odnosno na brojeve računa koji sadržavaju ID (identifikacijski broj za svaki pojedini ugovor o koncesiji). Takve 'neregularne uplate' koje aplikativni sustav Registar koncesija ne prepoznaje, dovode do neusklađenosti podataka o uplatama koncesijskih naknada po vrstama prihoda između Registra koncesija i Glavne knjige Državnog proračuna.

Suradnjom Ministarstva financija, Financijske agencije i davatelja koncesija ovi problemi se rješavaju preknjiženjem uplata na ispravne brojeve računa i na ispravne pozive na broj (PNB), uparujući ih sa ID brojem iz Registra koncesija. Zahtjev i suglasnost za preknjiženje davatelji koncesija dužni su dostavljati Ministarstvu financija, Registru koncesija.

Davatelji koncesija dužni su svakodnevno koristiti web aplikaciju Registra koncesija u svrhu praćenja plaćanja naknada za koncesiju kako bi se pravovremeno uočile i ispravile tzv. neregularne uplate, a podaci o uplaćenim naknadama za koncesiju iz Registra koncesija bili što usklađeniji s podacima Glavne knjige Državnog proračuna.

Osim praćenja uplata, u okviru Registra koncesija prate se i podaci koji se odnose na status pojedinog ugovora o koncesiji od početka trajanja ugovora do njegova isteka (podaci o pokretanju stečajnog postupka, prisilne naplate, raskidi ugovora). Registar koncesija sadržava sve ugovore (i istekle) te su isti dostupni svim građanima Republike Hrvatske kao javni podaci putem internetske stranice Ministarstva financija odnosno Financijske agencije.

Pravilnikom su obuhvaćena postupanja vezana uz financijski nadzor koji se provodi od strane davatelja koncesije i/ili druge inspeksijske službe, tako da u svakom trenutku postoje informacije o postupanjima koja obuhvaćaju nadzornu funkciju.

Nadzor nad koncesijama podrazumijeva nadzor davatelja koncesije nad koncesionarima, dok prema odredbama Zakona o koncesijama, Ministarstvo financija ima mogućnost provedbe dodatnog nadzora i nad davateljima koncesija.

2.3. Dostupnost i pohranjivanje podataka u Registru koncesija

Davateljima koncesija i koncesionarima omogućen je uvid u podatke iz ugovora o koncesijama putem digitalnog certifikata Financijske agencije. Javnosti je omogućen uvid u javne podatke putem internetskih stranica Ministarstva financija. Javnim podacima se smatraju: naziv davatelja koncesije, OIB davatelja koncesije, naziv koncesionara, OIB koncesionara, datum potpisivanja ugovora, odnosno stupanja na snagu ugovora o koncesiji, rok na koji je dana

koncesija, datum isteka koncesije, vrsta koncesije, naziv koncesije, područje na kojem se koncesija obavlja, visina i/ili način obračuna naknade za koncesiju.

3. ANALIZA PRIHODA OD NAKNADA ZA KONCESIJE

Analiza prihoda od naknada za koncesije u okviru ovog Izvješća opisuje kretanje plaćanja koncesijskih naknada te daje uvid u pojedinu kategoriju odnosno samu narav koncesijskih naknada, omjere raspodjele pri čemu se u samom prikazu i analitičkom pregledu daju podaci o prihodima od naknada za koncesije koje su dio državnog proračuna, ali i onih koji se odnose na prihode jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

U prikazanim podacima za ovo Izvješće izvršene su određene metodološke prilagodbe i obuhvat prikaza naknada, što je jednim dijelom i rezultat obavljene revizije, pri čemu je od strane Državnog reda za reviziju dana preporuka koja se kroz ovo Izvješće i usvaja i provodi.

Naime, Državni ured za reviziju je tijekom 2023. godine proveo reviziju Godišnjeg izvještaja o izvršenju Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2022. godinu, te je dana preporuka da je radi transparentnog prikaza podataka o prihodima od naknada za koncesije u izvješćima o provedenoj politici koncesija potrebno odvojeno prikazati prihode od naknada za koncesije koji su ostvareni prema Zakonu o koncesijama i koji se vode u Registru koncesija od prihoda od naknada koji su ostvareni na temelju dozvola, licenci, rješenja ili odluka i koji se ne vode u Registru koncesija.

Stoga, a sukladno preporuci Državnog ureda za reviziju, ovim Izvješćem daje se i prikaz ostvarenih prihoda od naknada koje su ostvarene temeljem dozvola i licenci u 2022. i 2021. godini.

Međutim, radi vrlo općenite preporuke, odnosno obzirom da ista ne uključuje jasno propisanu metodologiju koja određuje koje prihode od naknada je potrebno prikazati, ovim Izvješćem prikazane su ovog trenutka prepoznate i određene vrste naknada koje su prije bile u režimu koncesioniranja ili se kao takve mogu smatrati koncesijom.

3.1. Naknada za koncesiju – obuhvat i metodološko obrazloženje

Ukupni prihodi od naknada za koncesije sastoje se od izravnih prihoda državnog proračuna (prihodi koji se isključivo uplaćuju u državni proračun), zajedničkih prihoda državnog, gradskih i općinskih proračuna, zajedničkih prihoda državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna, zajednički prihod državnog i županijskih proračuna, te izravnih prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Izravni prihodi državnog proračuna čine najveći udio u ukupnim prihodima, no ovisno o pojedinoj vrsti koncesije prihodi se u određenim omjerima dijele između državnog proračuna ili proračuna jedinica lokalne područne i regionalne samouprave i/ili su izravni prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave koji se ne dijele s državom. Podjela prihoda uređena je zakonskim i podzakonskim aktima koji se odnose na pojedinu vrstu koncesije, odnosno koji istu regulira.

Prihodi od naknada za koncesije uređeni su odredbama Zakona o koncesijama prema kojemu naknada za koncesiju jest naknada koju plaća koncesionar na temelju ugovora o koncesiji. Koncesionar je dužan plaćati novčanu naknadu za koncesiju u iznosu i na način kako je to uređeno ugovorom o koncesiji, osim ako plaćanje naknade za koncesiju nije ekonomski opravdano što je zasebno uređeno kako krovnim tako i posebnim/sektorskim zakonom koji uređuje područja određenih djelatnosti koje su dane u koncesiju.

Naknada za koncesiju može biti ugovorena kao stalan, odnosno jednak iznos i/ili kao varijabilni iznos, ovisno o posebnostima pojedine vrste koncesije što se definira u okviru sektorskih zakona.

Odredbama Zakona o koncesijama određeno je da se visina naknade za koncesiju određuje ovisno o vrsti djelatnosti, roku trajanja koncesije, poslovnom riziku i očekivanoj dobiti, opremljenosti i površini općeg, odnosno javnog dobra. Pritom, koncesijska naknada bi trebala predstavljati uravnoteženi odnos između koncesionara i davatelja koncesije na način u kojem koncesionar ostvaruje koristi iz tzv. ekskluzivnog prava kroz razdoblje amortizacije ulaganja i ostvarenja razumnog povrata na ulaganje, odnosno kapital. S druge strane, davatelj koncesije ostvaruje koristi od davanja prava na korištenje određenog područja koncesioniranja pritom ostvarujući razumne povrate koji čine ovakav model opravdanim. Pritom, a ovisno o svrsi koncesijskih ugovora, sama koncesijska naknada može biti jednaka nuli, a što ovisi o samom cilju dodjele koncesijskog ugovora kojim se pružaju određene javne usluge.

Visina koncesijske naknade ovisi o niz čimbenika koji se odnose na konkretne poslovne poduhvate kroz ovakav model, a ovisno o pripremljenosti i zainteresiranosti poduzetnika kroz postupak davanja koncesije se određuju i prihvatljive vrijednosne veličine prethodno dokazane kroz različite analize i Studiju opravdanosti davanja koncesije.

Drugim riječima, visina određene naknade za koncesiju ovisi o provedbi postupka davanja koncesije, ali i o kvaliteti pripremljenosti svih prethodnih radnji koje su dijelom procjene isplativosti i opravdanosti davanja koncesije, te o kvalitetnoj procjeni vrijednosti koncesije. Isto je također, osim o kvalitetnim radnjama davatelja koncesije u konačnici određeno i o potencijalnom interesu poduzetnika za pojedinu vrstu koncesioniranja.

Vezano uz određenje koncesijskih naknada treba napomenuti kako se ugovorom o koncesiji, u skladu s dokumentacijom o nabavi može odrediti mogućnost promjene visine naknade u određenom vremenskom razdoblju, a što ovisi o pojedinom obliku koncesioniranja, odnosno području na kojem se koncesija daje. Promjene koje su u tim slučajevima moguće ovise o samom davatelju koncesije, ali i odredbama koje su sastavni dio ugovora o koncesiji.

Naplata koncesijskih naknada jasno je definirana u okviru odredbi Zakona o koncesijama pri čemu je obuhvaćen i način naplate dospjelih, a nepodmirenih koncesijskih naknada. Naplata koncesijske naknade ili prisilna naplata detaljno je uređena odredbama Zakona o koncesijama, a ista u najvećoj mjeri predstavlja odgovornost svakog pojedinog davatelja koncesije, ali i inspekcijskih nadzora, uključujući i postupanja Državnog odvjetništva Republike Hrvatske.

Kroz ovo Izvješće svrha je dati jasniji prikaz ukupnih naknada za koncesije, kao i prikaz njihove strukture po pojedinim vrstama koncesija, te pregled raspodjele prihoda koji se uplaćuju u državni, županijske i gradske/općinske proračune.

U Tablici 3. prikazani su ukupni prihodi od naknada za koncesije, a što se odnosi na ukupne prihode državnog proračuna, ukupne zajedničke prihode državnog, gradskih/općinskih proračuna, ukupne prihode državnog, županijskih, gradskih/općinskih proračuna, ukupne zajedničke prihode državnog i županijskog proračuna, te ukupne izravne prihode jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Tablica 4. daje prikaz ukupnih prihoda od naknade za koncesiju po vrstama koncesije, a što znači da su za svaku vrstu proračuna navedene vrste koncesija koje ulaze u taj proračun, a prikazani su u ukupnom iznosu.

Kako bi se do kraja analitički prikazali prihodi pojedinih proračuna, u Tablici 5. daje se prikaz prihoda državnog proračuna (izravni i s osnova zajedničkih prihoda) od naknade za koncesiju po vrstama koncesije, a Tablica 6. prikazuje prihode jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od naknade za koncesiju s osnova zajedničkih prihoda po vrstama koncesije.

3.2. Naknada za koncesiju – prikaz ukupnih prihoda i prihoda državnog proračuna

Ukupne prihode naknada za koncesiju čine izravni prihodi državnog proračuna, zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna, zajednički prihodi državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna, zajednički prihod državnog i županijskog proračunu i direktni prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Ukupni prihodi naknada od koncesije ostvareni u 2022. godini iznose 1.193,1 milijuna kuna, dok su u 2021. godini iznosili 735,4 milijuna kuna.

Tablica 3. Prikaz iznosa ukupnih prihoda od naknade za koncesiju

Prihodi	2021. (iznos u kunama)	2022. (iznos u kunama)
Izravni prihodi državnog proračuna	133.698.318,68	227.542.409,74
Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna	14.273.714,97	13.882.295,59
Zajednički prihodi državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna	489.788.851,71	838.868.832,98
Zajednički prihod državnog i županijskog proračuna	8.186.842,93	12.492.178,42
Zajednički prihodi županijskih i gradskih i općinskih proračuna	662.775,69	1.355.690,13
Direktni prihodi JLPRS-a	88.824.494,17	98.911.552,83
UKUPNI PRIHODI OD NAKNADA ZA KONCESIJE	735.434.998,15	1.193.052.959,69

Izvor: FINA, Državna riznica

Podaci o prihodima od naknada za koncesije obuhvaćaju sve uplaćene naknade za koncesije tijekom 2022. godine, bez obzira na koje zaduženje se iste odnose. Ovo se posebice odnosi na zaduženja koja dospijevaju početkom ili koncem kalendarske godine, a iste se uplate ili par dana ranije te kao takve ulaze u prikaz podataka prethodne godine, ili se uplate par dana kasnije i ulaze u prikaz podataka za iduću godinu.

Povećanje ukupnih prihoda u 2022. godini u odnosu na prethodnu 2021. godinu, rezultat je povećanja svih vrsta prihoda izuzev zajedničkih prihoda državnog, gradskog i općinskog proračuna.

Datumi plaćanja pojedinih vrsta prihoda od naknade za koncesiju mogu imati utjecaj na smanjenje/povećanje ostvarenja naknade u promatranom razdoblju. Navedeno je posebno uočeno kod određenih vrsta prihoda (naknada za koncesiju) koji se odnose na naknadu za zauzetu površinu u epikontinentalnom pojasu i naknadu za izgradnju i upravljanje zračnom lukom gdje se evidentiraju odstupanja (smanjenja/povećanja) u promatrane dvije godine, uzrok čega nije povećanje/smanjenje zaduženja ili obračuna naknade, bilo zakonskim/podzakonskim aktima ili smanjenim obujmom rada, već datumi plaćanja koncesijske naknade.

Tablica 4. Prikaz ukupnih prihoda od naknade za koncesiju po vrstama koncesije

Vrsta prihoda	2021. (iznos u kunama)	2022. (iznos u kunama)
Naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru	15.270.396,99	10.828.635,11
Naknada za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu	48.516.252,29	136.345.488,87
Naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije	1.927.964,03	1.744.121,17
Naknada za koncesije	9.503.277,21	9.481.302,72
Naknada za koncesiju na pomorskom dobru-lučke uprave	54.352.156,06	65.995.800,28
Koncesijske naknade temeljem Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda	4.128.272,10	3.147.061,59
Izravni prihodi državnog proračuna	133.698.318,68	227.542.409,74
Naknada za koncesiju za min. i ter. vode	11.035.958,57	10.713.026,64
Naknada za koncesiju za javnu vodoops.	432.512,30	66.972,44
Naknada za konc.za osnivanje slobodne zone	0,00	0,00
Naknada za konc. za zahvaćanje pitke vode	1.785.244,10	2.082.296,51
Naknada za skladištenje ugljikovodika	1.020.000,00	1.020.000,00
Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna	14.273.714,97	13.882.295,59
Naknada za koncesiju za poljoprivredno zemljište	35.349.793,96	49.546.153,16
Naknada za koncesiju na pomorskom dobru	118.487.768,91	139.142.995,72
Naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina	19.522.893,53	35.421.382,30
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin	137.022.816,76	328.471.679,30
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat	179.385.184,72	286.286.622,50
Naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom	20.393,83	0,00
Zajednički prihodi državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna	489.788.851,71	838.868.832,98
Naknada za koncesiju prava lova	5.570.439,42	5.669.076,92
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	2.616.403,51	6.823.101,50
Zajednički prihod državnog i županijskog proračuna	8.186.842,93	12.492.178,42
Zajednički prihodi županijskih i gradskih i općinskih proračuna	662.775,69	1.355.690,13
Direktni prihodi JLP RS-a	88.824.494,17	98.911.552,83
UKUPNI PRIHODI OD NAKNADA ZA KONCESIJE	735.434.998,15	1.193.052.959,69

Izvor: FINA, Državna riznica

Tablica 4. prikazuje prihode od naknada za koncesiju po vrstama prihoda u ukupnom iznosu.

Izravni prihodi državnog proračuna ostvareni su tijekom 2022. godine u iznosu od 227,5 milijuna kuna dok su 2021. godine ostvareni u iznosu od 133,7 milijuna kuna. Najveće povećanje izravnih prihoda državnog proračuna zabilježeno je kod prihoda od naknade za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu, koja bilježi povećanje od 180 posto, te je tijekom 2022. godine ostvaren u iznosu od 136,3 milijuna kuna, dok je u 2021. godini predmetna naknada ostvarena u iznosu od 48,5 milijuna kuna. Prema obrazloženju nadležnog resora, Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja člankom 5.b Uredbe o otklanjanju poremećaja na domaćem tržištu energije („Narodne novine“, br. 104/22., 106/22., 121/22., 156/22.), određena je obveza tvrtki INA- Industrija nafte d.d., radi osiguranja zaliha plina i povećanja raspoloživosti prirodnog plina u Republici Hrvatskoj, a u smislu saniranja posljedica energetske krize izazvane ratom u Ukrajini, da poveća proizvodnju plina za 10% u odnosu na planiranu proizvodnju, sukladno tehničkim i tehnološkim mogućnostima u razdoblju od 1. listopada 2022. do 31. ožujka 2024. godine. Sukladno navedenoj obvezi, tvrtka INA-Industrija

nafte d.d. povećala je proizvodnju ugljikovodika iz ležišta u Republici Hrvatskoj, te je stoga došlo i do povećanja prihoda od naknada za ugljikovodike.

Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna iznosili su u 2022. godini 13,9 milijuna kuna, a u 2021. godini 14,3 milijuna kuna, što predstavlja smanjenje u ostvarenju za 2,7 posto. Na ovakva kretanja prihoda utjecalo je smanjenje u ostvarenju naknade za javnu vodoopskrbu. Prema obrazloženju davatelja koncesije, Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja do pada prihoda u 2022. godini u odnosu na prihod iz 2021. godine dolazi budući je jedan koncesionar podmirio zaostali dug za 2020. godinu (u iznosu od 375.241,16 kuna), čime je to društvo završilo s plaćanjima obročnih otplata duga. U 2022. godini takvih većih podmirenja obročnih otplata dugovanja nije bilo. Prihodi od naknada za koncesiju za zahvaćanje voda za javnu vodoopskrbu tijekom 2021. i 2022. godine, ostvareni su iz obročnih otplata dugovanja društava za javnu vodoopskrbu.

Zajednički prihodi državnog proračuna i županijskih i gradskih/općinskih proračuna iznosili su u 2022. godini 838,9 milijuna kuna, dok su 2021. godini iznosili 489,8 milijuna kuna, što predstavlja povećanje od 71,3 posto, a na isto je najviše utjecalo povećanje u ostvarenju naknade za koncesiju za pridobivenu količinu energetske mineralnih sirovina za plin (za 139,7 posto), naknade za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina (za 81,4 posto) i naknade za pridobivenu količinu energetske mineralnih sirovina za naftu i kondenzat (59,5 posto).

Naknada za koncesiju na pomorskom dobru također u 2022. godini bilježi povećanje u ostvarenju za 17,4 posto, dok naknada za poljoprivredno zemljište bilježi povećanje za 40,2 posto.

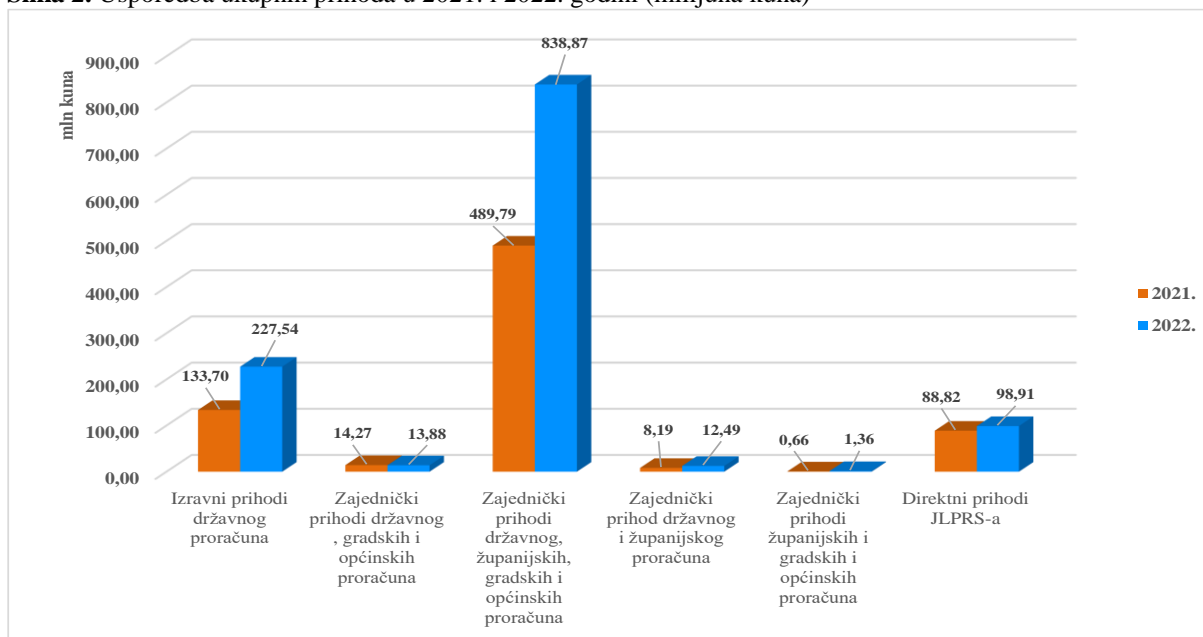
Za naknadu za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom u 2022. godini nisu uplaćena sredstva, dok je u 2021. godini po navedenoj osnovi uplaćen iznos od 20,4 milijuna kuna.

Zajednički prihodi državnog proračuna i županijskih proračuna ostvareni su u iznosu od 12,5 milijuna kuna u 2022. godini, dok su u 2021. godini ostvareni u iznosu od 8,2 milijuna kuna (povećanje za 52,5 posto).

Direktni prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave čine naknade za koncesije koje su sukladno zakonskim i podzakonskim aktima određene kao direktni prihod JLP(R)S-a, a uključuju naknade od koncesija (komunalne djelatnosti, koncesije za zdravstvo, naknade za zauzete površine odobrenih eksploatacijskih polja) i naknade od koncesijskih odobrenja (ne dijele se sa državnim i/ili županijskim proračunom), te u 2022. godini iznose 98,9 milijuna kuna, a u 2021. godini iznosili su 88,8 milijuna kuna.

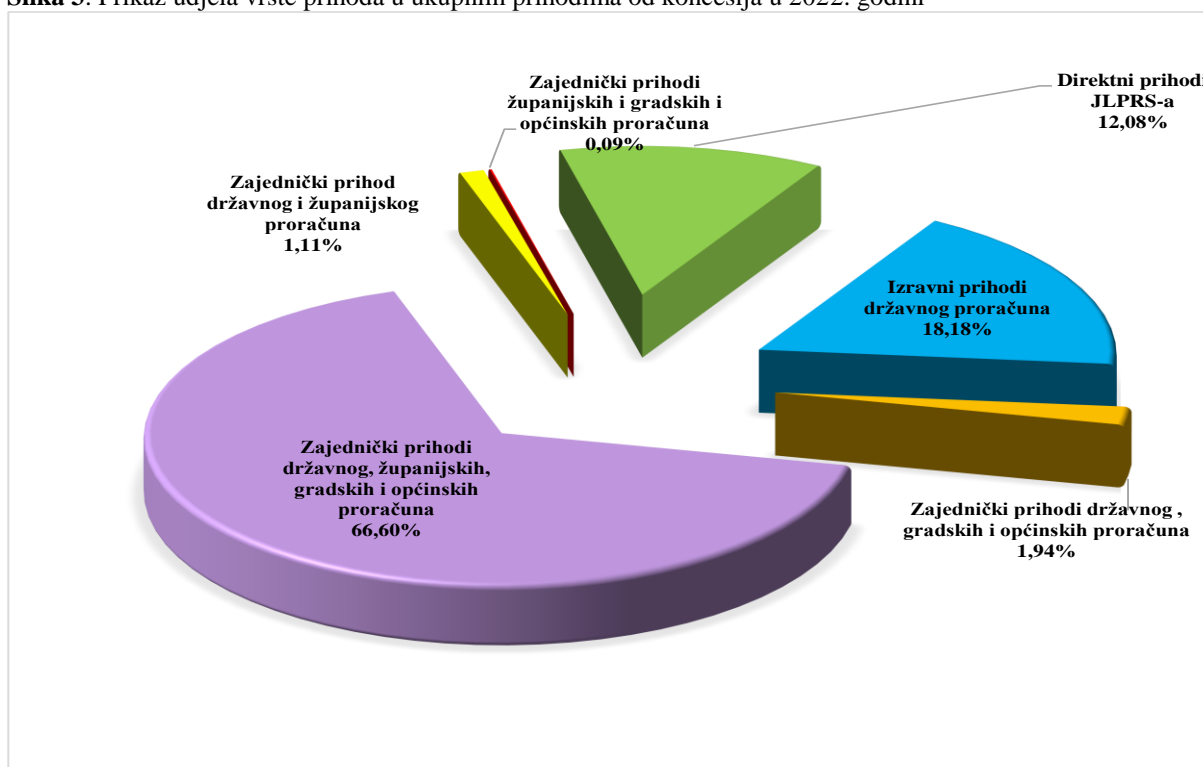
Prihodi s osnova naknade za zauzetu površinu (prihodi općina/gradova) iz područja rudarstva iznosili su 7,8 milijuna kuna u 2022. godini, dok su u 2021. godini iznosili 6,6 milijuna kuna.

Slika 2. Usporedba ukupnih prihoda u 2021. i 2022. godini (milijuna kuna)



Izvor: FINA, Državna riznica

Slika 3. Prikaz udjela vrste prihoda u ukupnim prihodima od koncesija u 2022. godini

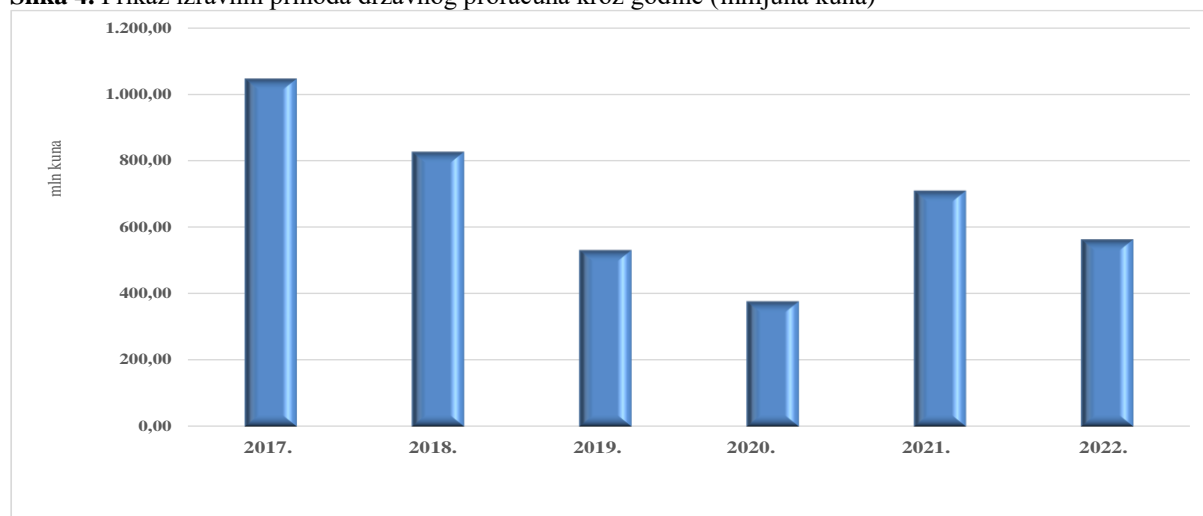


Izvor: FINA, Državna riznica

Tablica 5. Prikaz prihoda Državnog proračuna (izravni i s osnova zajedničkih prihoda) od naknade za koncesiju po vrstama koncesije

Vrsta prihoda	2021. (iznos u kunama)	2022. (iznos u kunama)
Naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru	15.270.396,99	10.828.635,11
Naknada za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu	48.516.252,29	136.345.488,87
Naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije	1.927.964,03	1.744.121,17
Naknada za koncesije	9.503.277,21	9.481.302,72
Naknada za koncesiju na pomorskom dobru-lučke uprave	54.352.156,06	65.995.800,28
Koncesijske naknade temeljem Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih	4.128.272,10	3.147.061,59
Izravni prihodi državnog proračuna	133.698.318,68	227.542.409,74
Naknada za koncesiju za min. i ter. vode	5.517.979,28	5.356.513,32
Naknada za koncesiju za javnu vodoops.	302.758,77	46.880,78
Naknada za konc.za osnivanje slobodne zone	0,00	0,00
Naknada za konc. za zahvaćanje pitke vode	892.622,04	1.041.148,24
Naknada za skladištenje ugljikovodika	510.000,00	510.000,00
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i grada/općine	7.223.360,09	6.954.542,34
Naknada za konc. za poljop. zemlj. u vlasništvu RH	8.837.447,89	12.386.537,83
Naknada za koncesiju na pomorskom dobru	39.487.359,10	46.380.415,56
Naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina	9.761.449,39	17.710.695,05
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin	54.809.129,21	131.388.674,43
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat	71.754.076,27	114.514.652,16
Naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom	11.216,64	0,00
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države, županije i grada/općine	184.660.678,50	322.380.975,03
Naknada za koncesiju prava lova	4.456.351,56	4.535.261,62
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	523.279,95	1.364.619,31
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i županije	4.979.631,51	5.899.880,93
UKUPNO PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA	330.561.988,78	562.777.808,04

Izvor: FINA, Državna riznica

Slika 4. Prikaz izravnih prihoda državnog proračuna kroz godine (milijuna kuna)

Izvor: FINA, Državna riznica

Izravni prihodi državnog proračuna – pojašnjenje isto kao i za Tablicu 4.

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države i grada/općine tijekom 2022. godine iznosili su 7,0 milijuna kuna i ostvareni su u nešto manjem iznosu od prihoda evidentiranih prethodne godine (7,2 milijuna kuna). Smanjenje prihoda u ovoj kategoriji bilježe prihodi s osnova naknade za koncesiju za javnu vodoopskrbu (74,4 posto), i prihodi s osnova naknade za koncesiju za mineralne i termalne vode (9,0 posto), dok naknada za koncesiju za zahvaćanje pitke vode bilježi porast u zajedničkim prihodima države i grada/općine (35,5 posto).

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države, županije i grada/općine tijekom 2022. godini iznosili su 322,4 milijuna kuna, i bilježe značajno povećanje (137,7 milijuna kuna). Povećanje u ovoj kategoriji bilježe sve vrste prihoda, osim prihoda od koncesije za izgradnju i upravljanje zračnom lukom: prihodi od naknade za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina (24,1 posto), prihodi s osnova naknade za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin (100,5 posto), prihodi s osnova naknade za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat (31,4 posto), prihodi s osnova naknade za koncesiju na pomorskom dobru (16,5 posto) te prihodi od naknada za koncesiju za poljoprivredno zemljište (13,8 posto).

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i županije ostvareni su u iznosu od 5,9 milijuna kuna u 2022. godini, te su uvećani za 14,8 posto u odnosu na 2021. godinu, kada su iznosili 5,0 milijuna kuna.

3.4. Prihodi od naknada za koncesiju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave kao zajednički prihodi

Prihodi gradova, općina i županija s osnova naknade za koncesije mogu biti:

- vlastiti prihodi
- s osnova zajedničkih prihoda.

Prihodi gradova, općina i županija s osnova zajedničkih prihoda predstavljaju prihode gradova/općina i županija u omjerima koji su određeni posebnim propisima kojima se uređuje pojedina vrsta koncesije. Sukladno tome, u Tablici 6. prikazani su prihodi od naknada za koncesije koji su raspoređeni proračunima županija i općina/gradova, a sukladno podjeli prihoda koje je uređeno zakonskim/podzakonskim aktima koji se referiraju na pojedinu vrstu koncesije.

Prema podacima iz Tablice 6. razvidno je da su prihodi županija u zajedničkim prihodima u 2022. godini u odnosu na 2021. godinu uvećani za 65,8 posto. Tako su prihodi županija u zajedničkim prihodima u 2022. godini iznosili 188,0 milijuna kuna, a u 2021. godini 113,4 milijuna kuna.

Prihodi općinskih i gradskih proračuna tijekom 2022. godine u zajedničkim prihodima, iznose 342,1 milijuna kuna, što predstavlja povećanje od 69,4 posto u odnosu na prethodnu, 2021. godinu u kojoj su prihodi općinskih i gradskih proračuna iznosili 202,0 milijuna kuna.

Prihodi gradskih/općinskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, gradskih i općinskih proračuna - u ovu skupinu prihoda ulaze: naknade za koncesije za mineralne i termalne vode, naknada za koncesije za javnu vodoopskrbu, naknada za koncesije za osnivanje slobodnih zona i naknada za koncesije za zahvaćanje pitke vode i prodaja na tržištu u bocama i drugoj ambalaži.

U 2022. godini proračunima gradova/općina raspoređen je iznos od 6,9 milijuna kuna, a u 2021. godini iznos od 7,1 milijuna kuna, što je smanjenje za 1,7 posto.

Prihodi županijskih i gradskih/općinskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog proračuna, županijskih proračuna i proračuna grada/općine - u ovu skupinu prihoda ulaze: naknada za koncesije za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske, naknada za koncesiju na pomorskom dobru, naknada za koncesiju za otkopane količine neenergetskih mineralnih sirovina, naknada za pridobivene količine energetskih mineralnih sirovina (plin), naknada za pridobivene energetske mineralne sirovine (nafta i kondenzati), naknada za koncesije za turističko zemljište u kampovima, naknada za koncesije za turističko zemljište za hotele i turistička naselja, naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom i naknada za koncesiju za korištenje vode za ribnjake.

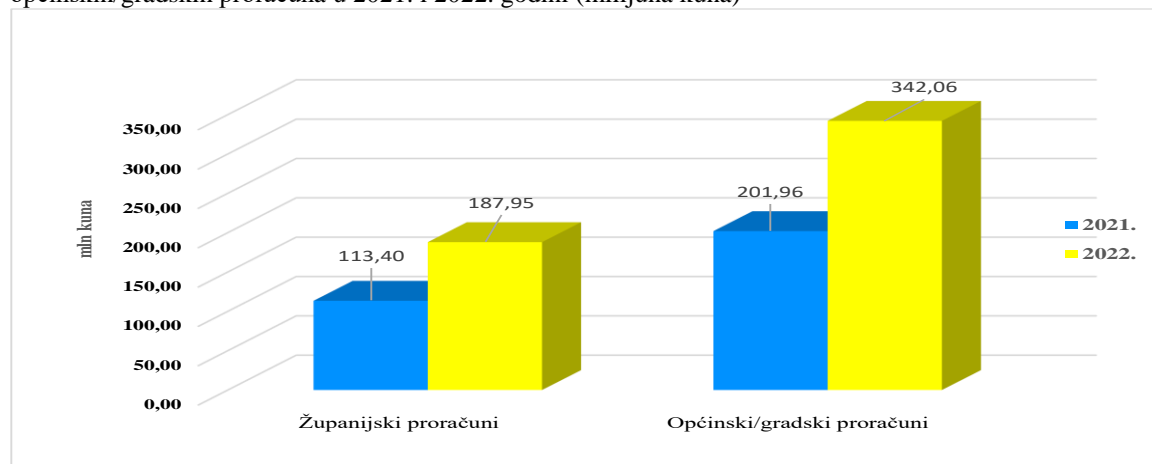
U 2022. godini proračunima županija raspoređen je iznos od 181,4 milijuna kuna, a proračunima gradova/općina iznos od 335,1 milijuna kuna. U usporedbi s prethodnom, 2021. godinom, gradski/općinski proračuni ostvarili su povećanje prihoda od 71,9 posto, dok su županijski proračuni ostvarili povećanje od 64,5 posto.

Prihodi županijskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog i županijskih proračuna - u ovu skupinu prihoda ubrajaju se prihodi od naknada za koncesiju za pravo lova i naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda. U 2022. godini proračunima županija raspoređen je iznos od 6,6 milijuna kuna, a u 2021. godini iznos od 3,2 milijuna kuna, što predstavlja povećanje za 105,5 posto.

Tablica 6. Prikaz prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od naknade za koncesiju s osnova zajedničkih prihoda po vrstama koncesije

Vrsta prihoda	2021. (iznos u kunama)		2022. (iznos u kunama)	
	Županija	Općina/grad	Županija	Općina/grad
Naknada za koncesiju za min. i ter. vode		5.517.979,29		5.356.513,32
Naknada za koncesiju za javnu vodoops.		129.753,53		20.091,66
Naknada za koncesiju za osnivanje slobodne zone		0,00		0,00
Naknada za koncesiju za zahv.pitke vode i prod.na trž.u bocama i dr.ambalaži		892.622,06		1.041.148,27
Naknada za skladištenje ugljikovodika		510.000,00		510.000,00
Prihodi gradskih i općinskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, gradskih i općinskih proračuna		7.050.354,88		6.927.753,25
Naknada za koncesiju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH	3.534.978,82	22.977.367,25	4.954.614,73	32.205.000,60
Naknada za koncesije na pomorskom dobru	39.487.359,10	39.487.509,45	46.380.415,56	46.380.588,95
Naknada za otkopane količine neenergetskih mineralnih sirovina	3.904.577,50	5.856.866,64	7.084.274,75	10.626.412,50
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina plin	27.404.559,65	54.809.127,90	65.694.332,48	131.388.672,39
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina nafte i kondenzata	35.864.503,85	71.766.604,60	57.242.590,53	114.529.379,81
Naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom	1.019,68	8.157,51	0,00	0,00
Prihodi županijskih i općinskih prihoda u zajedničkim prihodima državnog, županijskih i i općinskih/gradskih proračuna	110.196.998,60	194.905.633,35	181.356.228,05	335.130.054,25
Naknada za koncesiju prava lova	1.114.087,86		1.133.815,30	
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	2.093.123,56		5.458.482,19	
Prihodi županijskog proračuna u zajedničkim prihodima državnog i županijskog proračuna	3.207.211,42		6.592.297,49	
Naknada za koncesiju za pomorsko dobro-posebna upotreba	220.925,00	441.850,69	451.896,23	903.793,90
Prihodi županijskih i općinskih proračuna u zajedničkim prihodima županijskog i općinskih i gradskih proračuna	220.925,00	441.850,69	451.896,23	903.793,90
UKUPNI PRIHODI ŽUPANIJSKIH I GRADSKIH/OPĆINSKIH PRORAČUNA	113.404.231,02	201.956.009,23	187.948.546,54	342.057.828,50

Izvor: FINA, Državna riznica

Slika 5. Prihodi županijskih i općinskih/gradskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, županijskih i općinskih/gradskih proračuna u 2021. i 2022. godini (milijuna kuna)

Izvor: FINA, Državna riznica

3.5. Zaključak analize prihoda od koncesija

Struktura prihoda izravno je ovisna o intencijama zakonodavca, te različitim strateškim okvirima koji se odnose na pojedina područja tako da se kroz promjene u pojedinim zakonskim ili podzakonskim aktima izravno utječe na prihode kako državnog, tako i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Izmjenama u omjerima raspodjele prihoda od naknada za koncesiju utječe se i na usporedivost podataka, odnosno ne može se točno zaključiti što je utjecalo na kretanje u ostvarenju prihoda (smanjenje/povećanje) te jesu li to kretanja u gospodarstvu ili je to utjecaj omjera raspodjele.

Vlada Republike Hrvatske ulaže stalne napore u cilju fiskalne decentralizacije, a što je vidljivo i u ostvarenju prihoda od naknada za koncesiju, koje kroz zakonske i podzakonske odredbe omogućuju veće prihode proračunima jedinica lokalne i regionalne samouprave. Slijedom istoga, može se zaključiti kako je cilj fiskalne decentralizacije osnaživanje nižih razina vlasti koje će dovesti od poboljšanja kvaliteta lokalnih javnih usluga i dobara, te ekonomskog rasta. Pritom su koncesijske naknade kao jedan od oblika javnih davanja prepoznate kao jedan od načina kojima se doprinosi ovom cilju.

Kretanje prihoda kao što je pojašnjeno u odnosu na koncesijske naknade ovisi o nizu čimbenika, te osim o zakonskim okvirima u najvećoj mjeri ovisi o postojanju interesa investitora na tržištu, te posljedično tome i gospodarskim prilikama koji će činiti ove modele atraktivnijima. Ako se tome pridoda i uspješnost dizajniranja koncesijskih modela očito je kako na samo kretanje ostvarenih prihoda utječe niz čimbenika koji su u međusobnoj povezanosti.

Gospodarska kretanja, razdoblje trajanja pandemije bolesti COVID-19, energetska kriza i recentna zbivanja rata u Ukrajini zasigurno će u budućnosti određivati i ovaj segment tržišta koji će biti uvjetovan i ovisan o vanjskim čimbenicima na koje je u nekim slučajevima teško utjecati, te se kao takvi smatraju sistemskim rizicima, tako da je za očekivati volatilitnost što je uobičajena ekonomska posljedica koju karakterizira nesigurno okruženje i (ne)sklonost rizicima u poslovnim pothvatima.

3.6. Prihodi od naknada koji su ostvareni na temelju dozvola, licenci, rješenja ili odluka i koji se ne vode u Registru koncesija

Sukladno preporuci Državnog ureda za reviziju, a radi transparentnosti prikaza podataka o prihodima koji u svojoj naravi imaju obilježje tzv. ekskluzivnih prava s obilježjima koncesije, a u međuvremenu uslijed promjena zakonske regulative ne koriste više naziv koncesije ili se na njih izravno ne primjenjuju odredbe Zakona o koncesijama, bitno je prikazati radi cjelovite informacije o dodijeljenim ugovorima i financijskim učincima koji isti imaju.

U naravi radi se o ugovorima koji se prepoznaju kao ugovori s obilježjem koncesije, te se na takav način i u okviru ovoga Izvješća daje jasniji pregled ne bi li se upotpunio prikaz što je bila intencija i preporuka Državnog ureda za reviziju. U ovu kategoriju ubrajaju se naknada od igara na sreću, naknada za frekvencije, naknada za koncesiju za turističko zemljište u kampovima, prihodi od lučkih uprava.

Predmetne naknade su zakonskim rješenjima određene kao prihod državnog proračuna (naknada za igre na sreću i naknada za frekvenciju), zajednički prihod državnoga, županijskih, gradskih i općinskih proračuna (naknada za koncesije za turističko zemljište u kampovima i

naknada za koncesije za turističko zemljište za hotele i turistička naselja), te u cijelosti prihodi lučkih uprava (koje nisu proračunski korisnici).

Ugovori o koncesiji lučkih uprava prate se u Registru koncesije, međutim, obzirom da su naknade od koncesija isključivi prihod lučki uprava, ova vrsta naknade nije prikazana i analizirana u tablicama koje se odnose na prihode državnog, županijskih i općinskih i gradskih proračuna.

Tablica 7. Prihodi od ostalih naknada

Vrsta naknade	2021. (iznos u kunama)	2022. (iznos u kunama)
Naknada za igre na sreću	632.127.137,48	917.015.055,57
Naknada za frekvencije	378.603.390,87	377.853.545,50
Naknada za koncesiju za turističko zemljište u kampovima	406.798,98	587.726,64
Naknada za koncesije za turističko zemljište za hotele i turistička naselja	229.055,82	-480.301,37
Prihodi lučkih uprava	8.507.614,19	10.892.713,27
UKUPNO	1.019.873.997,34	1.305.868.739,61

Izvor: FINA, Državna riznica

Praćenje ostvarenja pojedine vrste prihoda iz Tablice 7. u nadležnosti je nadležnog resornog tijela u skladu s postojećim zakonskim propisima koji uređuju pojedina područja obuhvaćena prikazom iz tablice.

Obzirom da je preporuka Državnog ureda za reviziju vrlo općenita, a koja ne uključuje jasno propisane metodologije obrade podataka, sadržaje i kriterije za određivanje koje naknade i zašto treba uključiti, ovim Izvješćem prikazane su ovog trenutka prepoznate i određene vrste naknada koje su bile i/ili u svojoj naravi imaju obilježja koncesija.

4. OSTALE AKTIVNOSTI U PODRUČJU KONCESIJA

Ostale aktivnosti obuhvaćene ovim izvješćem odnose se na podatke o postupcima davanja koncesija, a iste su određene okvirima koji uređuju postupanja u okviru rada stručnih povjerenstava, kvaliteti izrade obavijesti o namjeri davanja koncesija, prikazu broja novih ugovora sklopljenih u 2021. i 2022. godini te usporedbi između broja sklopljenih ugovora u odnosu na plan davanja koncesija te dodijeljenim koncesijama na zahtjev.

Ovakvim prikazom daje se uvid u određenu razinu učinkovitosti postupanja davatelja koncesije koje ima svoje kako objektivne, tako i subjektivne elemente od pripreme kvalitetnih postupaka davanja koncesije do postojanja interesa na tržištu za nove koncesije. Uspješnost je međuovisna i nerijetko je teško točno odrediti razloge odstupanja od planiranih aktivnosti, jer isto ovisi o vrlo specifičnim tržišnim segmentima i uvjetovano očekivanim investicijskim povratima.

4.1. Osnivanje stručnih povjerenstava

Sukladno odredbama Zakona o koncesijama prije postupka davanja koncesije davatelj koncesije odlukom imenuje stručno povjerenstvo za koncesiju o čemu je dužan obavijestiti Ministarstvo financija.

Prema podacima Ministarstva financija, najveći broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava odnosi se na davanje koncesija za obavljanje komunalnih djelatnosti, za obavljanje djelatnosti u lučkim upravama, davanje koncesija za gospodarenje mineralnim sirovinama i planiranje rudarske gospodarske djelatnosti kao i davanje koncesija na pomorskom dobru. Davatelj koncesije može osnovati jedno stručno povjerenstvo za veći broj koncesija koje planira dati, ali koncesije moraju biti iz istog područja odnosno djelatnosti.

Tablica 8. Broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava

PODRUČJE/DJELATNOST	2021.	2022.
Komunalno gospodarstvo	73	98
Pomorsko dobro	19	10
Energetika	3	
Korištenje voda	1	
Javni prijevoz	5	7
Rudarstvo i ugljikovodici	15	14
Ugljikovodici i geotermalne vode	3	7
Lučke uprave	19	20
Kulturna dobra	2	1
UKUPNO	140	157

Izvor: Ministarstvo financija: Registar koncesija

4.2. Obavijest o namjeri davanja koncesija

U postupku davanja koncesije, davatelj koncesije svoju namjeru davanja koncesije obznanjuje putem Obavijesti o namjeri davanja koncesije objavljenom u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske, a nakon čega može biti objavljena na mrežnoj stranici davatelja koncesije te u ostalim sredstvima javnog priopćavanja s navedenim datumom objave u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske.

Davateljima koncesija omogućeno je elektroničko slanje obrazaca na objavu svaki radni dan te ispravci istih u propisanim rokovima. Primjena standardnih obrazaca i Elektroničkog oglasnika javne nabave ubrzani su i pojednostavljeni postupci davanja koncesija, omogućen je neposredan uvid u objave od strane Ministarstva financija, te su stvoreni uvjeti za statističku obradu podataka, ali su i davateljima koncesija smanjeni ukupni troškovi provođenja postupka.

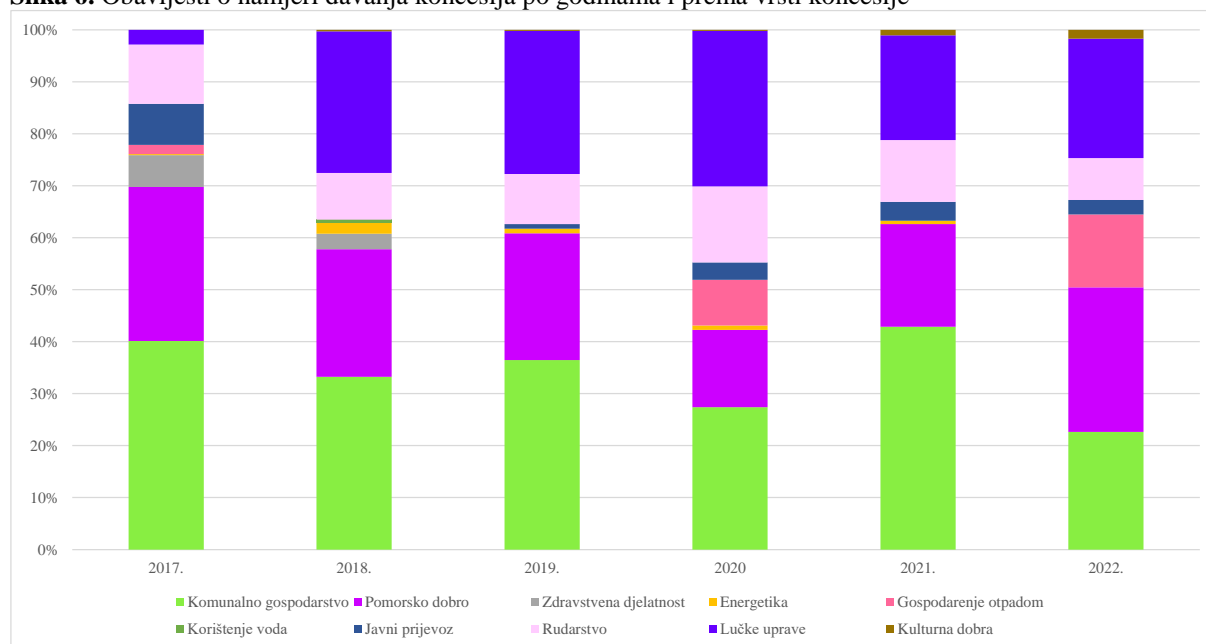
Postupak dodjele koncesija započinje danom objave Obavijesti o namjeri davanja koncesije, pri čemu je krovnim Zakonom o koncesijama propisano koje podatke ista mora sadržavati. Danom objave Obavijesti o namjeri davanja koncesije u Elektroničkom oglasniku javne nabave Republike Hrvatske počinje teći rok za dostavu ponuda, a koji iznosi najmanje 30 dana od dana objave.

Tablica 9. Prikaz broja koncesija objavljenih u Obavijesti o namjeri davanja koncesije

PODRUČJE/DJELATNOST	2021.	2022.
Komunalno gospodarstvo	202	132
Pomorsko dobro	93	162
Gospodarenje otpadom	0	82
Javni prijevoz	17	16
Rudarstvo	56	47
Ugljikovodici	0	
Lučke uprave	95	134
Kulturna dobra	5	10
Energetika	3	
UKUPNO	471	583

Izvor: Narodne novine, Elektronički oglasnik javne nabave

Najveći broj Obavijesti o namjeri davanja koncesija u 2022. godini odnosi se na područje pomorskog dobra (162), potom slijede koncesije iz područja lučkih uprava (134), koncesije iz područja komunalnog gospodarstva (132), koncesije za gospodarenje otpadom (82) te koncesije iz područja rudarstva (47).

Slika 6. Obavijesti o namjeri davanja koncesija po godinama i prema vrsti koncesije


Izvor: Narodne novine, Elektronički oglasnik javne nabave

4.3. Broj sklopljenih ugovora i Plan davanja koncesija za 2022. godinu

Tijekom 2022. godine sklopljeno je ukupno 1.051 ugovora o koncesiji, odnosno evidentirano ID brojeva u Registru koncesija koji se odnose na nove ugovore, a što predstavlja značajno povećanje od 409 ID brojeva.

Tablica 10. Broj sklopljenih ugovora

PODRUČJE/DJELATNOST	2021.	2022.
Komunalno gospodarstvo	75	97
Pomorsko dobro	132	272
Energetika-plin	1	1
Korištenje voda	17	16
Radio i televizija	9	11
Kulturna dobra	1	4
Rudarstvo	94	97
Ugljikovodici	68	34
Lučke uprave	245	519
UKUPNO	642	1.051

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Promatrajući broj sklopljenih ugovora u 2022. godini može se konstatirati da se najveći dio sklopljenih ugovora odnosi na ugovore koje sklapaju lučke uprave (519 sklopljenih ugovora), na ugovore iz područja pomorskog dobra (272 ugovora), komunalnog gospodarstva (97 ugovor) i rudarstva (97).

Sklapanje ugovora o koncesiji iz područja komunalnog gospodarstva propisano je posebnim zakonima, a istima se osigurava nužna zaštita života i zdravlja ljudi (koncesije za dimnjačarske

poslove, naplate parkiranja, odvoza nepropisno parkiranih automobila, odvoz otpada, obavljanje linijskog prijevoza putnika).

Iz područja rudarstva su u 2022. godini otvorena 97 ID broja (podatak iz Tablice 10.) temeljem 43 sklopljena ugovora o koncesiji, dok je iz područja ugljikovodika otvoreno 34 ID brojeva temeljem 7 sklopljenih ugovora, a radi praćenja plaćanja različite vrste prihoda i različitih primatelja prihoda, te s obzirom na područja koja su obuhvaćena eksploatacijskim poljem (eksploatacija i zauzeta površina).

Sukladno obvezi koja proizlazi iz Zakona o koncesijama, Ministarstvo financija ustrojilo je evidenciju Planova davanja koncesija za 2022. godinu, te je isto usporedilo s ugovorima evidentiranim u Registru koncesija.

Prema evidenciji Ministarstva financija zaprimljeno je očitovanje 163 davatelja koncesija. Od 163 davatelja koncesija koji su dostavili očitovanja i plan davanja koncesija za 2022. godinu njih 59 je odgovorilo da nema u planu davanje novih koncesija u 2022. godini.

Uspoređujući podatke iz planova davanja koncesija s brojem sklopljenih govora o koncesijama iz Registra koncesija, utvrđeno je određeno odstupanje. Svakako treba naglasiti da Plan davanja koncesija nužno ne mora značiti i izvršenje istoga. Stoga, davatelji koncesije i tijekom tekuće godine mogu donositi izmjene i dopune Plana.

Također, bitno je napomenuti kako u broj ugovora koji su sklopljeni tijekom 2022. godine ulaze svi ugovori kojima je datum početka koncesije unutar promatrane godine, bez obzira kada je započeo sam postupak davanja koncesija za isti. Naime, davatelj koncesije je sukladno odredbi Zakona o koncesijama morao na vrijeme pokrenuti postupak davanja koncesije, a što se tiče javnih usluga, ovo vremensko razdoblje je najmanje 12 mjeseci prije isteka roka postojećeg ugovora o koncesiji. Dakle, za pojedine ugovore koji su sklopljeni tijekom 2022. godine postupci su mogli započeti ranije, tijekom prethodnih razdoblja. Navedeno isključivo ovisi o aktivnostima i postupanjima davatelja koncesije koji je dužan pravovremeno odrediti se ka predviđenim aktivnostima i u najvećoj mjeri pokušati ostvariti predviđene planove ili započeti novi postupak davanja koncesije.

Obzirom na gore navedeno, ugovori o koncesiji koje je davatelj koncesije planirao tijekom 2022. godine, nisu nužno i sklopljeni tijekom 2022. godine, uzimajući u obzir tijek postupka davanja koncesija, a što uključuje i eventualne tijekom žalbenih postupaka. Spomenuto trajanje postupka davanja koncesije mora biti unaprijed prepoznato od strane davatelja ne bi li se izbjegle situacije u kojima dolazi do isteka ugovora što je posebice osjetljivo u pitanjima usluga koje imaju karakter općih usluga od gospodarskog interesa i predstavljaju javne usluge. Kvalitetna priprema i jasno određenje kriterija, te obuhvat dokumentacije za nadmetanje umnogome bi povećale učinkovitost, te smanjile uočena odstupanja od planiranih i realiziranih koncesija.

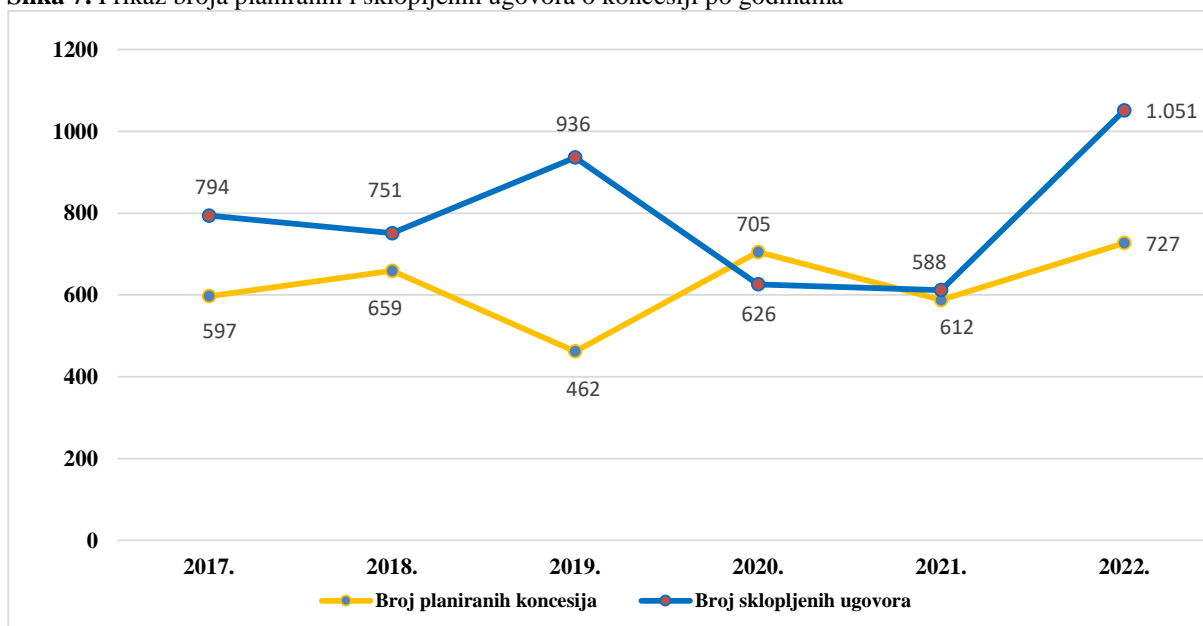
Tablica 11. Planirani broj koncesija i broj sklopljenih ugovora

PODRUČJE/DJELATNOST	Broj planiranih koncesija u 2022. godini	Broj sklopljenih ugovora u 2022. godini
Komunalno gospodarstvo	89	97
Pomorsko dobro	123	272
Distribucija plina	5	1
Korištenje voda	25	16
Radio i televizija	5	11
Rudarstvo	44	97
Ugljikovodici	41	34
Kulturna dobra	1	4
Javni prijevoz	8	0
Lučke uprave	386	519
UKUPNO	727	1.051

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Prema dostavljenim podacima od strane davatelja koncesije koji su prikazani u Tablici 11. najveći dio planiranih koncesija u 2022. godini odnosi se na koncesije u području lučkih uprava (386) te na koncesije na pomorskom dobru (123). Nadalje, planirano je 89 koncesija za komunalne djelatnosti, 44 koncesije iz područja rudarstva, 41 iz područja ugljikovodika, 25 iz područja korištenja voda, osam koncesija iz područja javnog prijevoza, pet koncesija za distribuciju plina, pet koncesija za radio i televiziju te jedna koncesija iz područja kulture.

Slika 7. prikazuje broj planiranih koncesija i broj sklopljenih ugovora tijekom šestogodišnjeg razdoblja tijekom kojeg je vidljivo postojanje jaza između planiranja i realizacije, a što se može tumačiti različitim utjecajima i kretanjima u slučajevima kada je plan veći od realizacije (kao npr. nerealnim očekivanjima davatelja bez poduzimanja odgovarajućih akata, dugi natječaji uz česte žalbene postupke, izrada planova bez adekvatnih saznanja o gospodarskim kretanjima, interesu gospodarskih subjekata te ostalim relevantnim činjenicama o kojima davatelji koncesija moraju voditi računa, kako bi postupak planiranja dodjeljivanja novih koncesija bio realan i ostvariv, a sam postupak bi rezultirao sklapanjem ugovora o koncesiji), kao i situacijama kada je realizacija odnosno broj sklopljenih ugovora veći od broja planiranih koncesija (na što u velikoj mjeri utječe otvaranje velikog broja ID brojeva u odnosu na broj sklopljenih ugovora).

Slika 7. Prikaz broja planiranih i sklopljenih ugovora o koncesiji po godinama

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

4.4. Koncesije na zahtjev

Zakonom o koncesijama propisano je da se koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra može iznimno dati neposredno na zahtjev gospodarskog subjekta:

- kada mu je to nužno radi provedbe ugovora o koncesiji za javne radove ili koncesije za javne usluge,
- kada je to gospodarskom subjektu, koji je već potpisao ugovor o koncesiji za istraživanje mineralnih sirovina, nužno radi sklapanja ugovora o koncesiji za eksploataciju mineralnih sirovina koje su bile predmet istraživanja, a u skladu s odredbama propisa koji uređuju istraživanje i eksploataciju mineralnih sirovina,
- ako postojeća i/ili planirana gospodarska aktivnost gospodarskog subjekta na određenoj lokaciji čini s predmetom koncesije za koju se zahtjev podnosi, neodvojivu tehnološku ili funkcionalnu cjelinu, te koncesija služi isključivo za obavljanje te gospodarske aktivnosti, a osobito kada je predmet koncesije korištenje voda za tehnološke potrebe i navodnjavanje,
- kad je to potrebno ovlašteniku prava na radove sanacije koji se obavljaju na pomorskom dobru, a na temelju posebnog propisa.

Vezano uz prethodno iznijeto, a temeljem odredbi Zakona o koncesijama davatelji koncesija dužni su utvrditi ispunjavaju li podnositelji zahtjeva sve uvjete propisane zakonom te o istome obavještavaju Ministarstvo financija. Ministarstvo financija predmetne zahtjeve za koncesiju prima na znanje, a sama usklađenost izravno ovisi o postupanjima davatelja koncesija koji bi trebali voditi računa o modelima koncesioniranja i usmjeriti većinu modela ka ostvarenju dodane vrijednosti.

Tijekom 2022. godine zaprimljeno je ukupno 60 obavijesti za koncesije na zahtjev od čega se 45 obavijesti odnosi na područje rudarstva, 12 obavijesti koje se odnose na vodno gospodarstvo, dvije obavijesti na pomorskom dobru (dvije za usluge ugostiteljske djelatnosti na terasi

ugostiteljskog objekta, jedna za posebnu upotrebu pomorskog dobra za polaganje elektroenergetskog kabela).

Koncesija na zahtjev ne smije dati s namjerom neopravdanog izbjegavanja primjene postupka davanja koncesije. Cilj ovoga modela je omogućiti davateljima koncesija brže i jednostavnije postupanje kod zahtjeva za davanjem koncesija za korištenje voda ili zemljišta za eksploataciju mineralnih sirovina kada je budući koncesionar vlasnik zemljišne čestice na kojoj želi obavljati djelatnost koncesije. U okviru ovakvih vrsta koncesioniranja, nužno je u što većoj mjeri poštivati i poticati tržišno natjecanje, te u tom smjeru odrediti buduća postupanja, jer je to jedini način u kojem se ostvaruje vrijednost za novac, a potom i dodana vrijednost koja će imati svoje izravne i neizravne pozitivne učinke na gospodarstvo Republike Hrvatske.

4.5. Pravna zaštita u području koncesija tijekom 2022. godine

Zakonom o koncesijama propisano je da je Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave nadležna za rješavanje o žalbama u vezi s postupcima davanja koncesija.

Prema podacima Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave tijekom 2022. godine doneseno je 6 odluka o odbijanju žalbe (dvije u području rudarstva i četiri u području komunalnog gospodarstva), 11 odluka o odbacivanju žalbi, od toga iz područja komunalne djelatnosti 5, tri iz područja rudarstva i jedna iz područja vodnog gospodarstva, dok je evidentirano i 4 odluke kojima se poništava dio dokumentacije o nabavi i to sve iz područja pružanja javne usluge sakupljanja komunalnog otpada.

4.6. Produljenje koncesijskih ugovora

Tijekom 2022. godine primjetan je nastavak uočenog trenda iz prethodnih razdoblja koji posebice dolazi do izražaja u zahtjevima za izmjenama ugovora o koncesijama koji uključuju produljenja koncesijskih razdoblja. Isto se odnosi posebice na područje pomorskog dobra, koje je specifično s gledišta same atraktivnosti koncesioniranja, posebice u lukama nautičkog turizma. Postupanja koja se primjenjuju kod mogućih izmjena ugovora o koncesijama zahtijevaju posebnu pozornost i udovoljavanje nizu preduvjeta uređenih Zakonom o koncesijama, a posebice odredbama tzv. bitnih izmjena ugovora o koncesijama koje upućuju na (ne)opravdanost izmjena.

Ne bi li se ostvarila puna pravna sigurnost prilikom izmjena ugovora o koncesiji, nužno je detaljno sagledati kako pravni tako i financijski okvir predloženog i u konačnici odrediti na ispravan način budući uravnoteženi koncesijski odnosa u kojem davatelj koncesije neće biti u nepovoljnijem položaju u odnosu na koncesionara, a sve s ciljem zaštite interesa i imovine Republike Hrvatske.

Kako je to prethodno istaknuto, same izmjene ugovora o koncesiji predstavljaju složeno postupanje u kojem je nužno učiniti kvalitetnu analizu kako s pravnog stajališta, tako i u odnosu na financijske okvire koji čine moguću izmjenu ugovora. Pritom, a nemalo važno je i određenje budućih odredbi ugovornog odnosa na način u koje se nužno mora poštivati načela tržišnog natjecanja, jer izmjene ugovora, a poglavito produljenje, ne smiju dovesti u povoljniji položaj postojećeg koncesionara u odnosu na druge. Isto zahtjeva jasnu, jednakopravnu i transparentnu primjenu svih pravnih normi i ispravnog određenja financijskih uvjeta koji su obuhvaćeni izmjenama ugovora o koncesiji.

Sama izmjena koncesijskih ugovora stoga mora biti u većoj mjeri unaprijeđena od strane davatelja koncesije prilikom same pripreme, te stvaranja svih neophodnih uvjeta, te se osim prepoznavanja financijskih koristi mora uvelike voditi računa o pravnoj sigurnosti gdje se davatelj koncesije neće izlagati rizicima koji mogu dovesti do financijskih gubitaka, ali i postupanja koja bi bila karakterizirana suprotnim od onih uređenih u Direktivi 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine.

U ovom dijelu postupanja davatelja koncesija nužno je imati podloge koje će osigurati kako pravnu, tako i financijsku sigurnost, a posebice izbjeći prekomjernu kompenzaciju i davanja koristi postojećim koncesionarima koji dostavljaju zahtjeve za produljenjem koncesije. Pritom, a što je od posebne važnosti, nikako se ne mogu izvršavati izmjene ugovora koje bi predstavljale bitne izmjene ugovora.

Nerijetko, pitanje izmjena ugovora o koncesijama vodi ka davanju posebnih prava koja trenutno ima pojedini koncesionar koji unatoč ostvarenju povrata kako na ulaganje, tako i na kapital u za to određenom koncesijskom razdoblju neopravdano traži produljenje koncesijskih ugovora iako je konzumirao koristi koje iz istih ugovora proizlaze.

U određenim slučajevima, a ovisno o koncesijskom odnosu, pojedini koncesionari bivaju izloženi dodatnim troškovima ili radovima koje moraju činiti, a isti nisu bili sastavni dio prvotnog ugovora o koncesiji, a bez istih neće biti moguće ostvariti prava koja proistječu iz koncesijskog ugovora. U takvim slučajevima, ovisno o karakteru dodatnih izlaganja troškovima, koncesionar bi u načelu trebao biti oštećen za nova ulaganja koja nije bio u obvezi provesti, a isto se može ostvariti kroz otpis postojećih ili budućih javnih davanja, odnosno kroz produljenje koncesijskog razdoblja u kojem bi se ostvario razuman povrat na izvršeno ulaganje.

Razlozi za izmjenama ugovora o koncesiji, a poglavito u vidu produljenja ugovora o koncesiji u načelu treba biti utemeljeno na samom ugovoru o koncesiji, te jasno obrazloženo, a na način da se ne ostvaruju ekstra zarade ili se krše temeljna načela tržišnog natjecanja u odnosu na druge sudionike na tržištu. U takvim slučajevima, zbog nepostojanja ugovornih odredbi koje su sklopljene prije dvadeset ili više godina nužno je prepoznati pravni temelj i ispravno primijeniti odredbe Zakona o koncesijama, tako da se u načelu treba postupati pojedinačno sagledavajući odredbe ugovora o koncesiji i primjenjujući ispravnu pravnu normu.

5. DUGOVANJA EVIDENTIRANA U REGISTRU KONCESIJA

Uvidom u Registar koncesija omogućeno je praćenje dužnika i stanje duga po dospjelim nepodmirenim obvezama za koncesije. Ukupan iznos dugovanja na dan 31. prosinca 2022. iznosio je 109,1 milijuna kuna i bilježi smanjenje je za 17,2 milijuna kuna u odnosu na isti dan 2021. godine, što predstavljam pad za 13,60 posto.

5.1. Stanje duga**Tablica 12.** Iznos dugovanja prema davateljima koncesija

Naziv davatelja	Ukupan iznos dugovanja na dan 31.12.2021.	Ukupan iznos dugovanja na dan 31.12.2022.
Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	14.841.883,78	12.104.741,20
Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja	31.303.987,07	28.889.457,43
Ministarstvo poljoprivrede	311.359,60	164.633,84
Lučke uprave-proračunski korisnici	12.097.642,91	9.806.337,43
Ostalo (agencije, lučke uprave, županije, općine/gradovi)	67.755.018,60	58.155.743,47
UKUPNO	126.290.891,96	109.120.913,37

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

U samoj strukturi evidentiranog duga primjetno je kako se nastavlja trend smanjena dugovanja iz nadležnosti Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja pa su tako potraživanja Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja na ime naknada za koncesiju na dan 31. prosinca 2022. godini iznosila 28,9 milijuna kuna dok su na isti dan 2021. godine iznosila 31,3 milijuna kuna, što predstavlja smanjenje za 7,7 posto.

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture na dan 31. prosinca 2022. godine bilježi dugovanja na ime naknada za koncesiju u iznosu od 12,1 milijuna kuna, te je iznos dugovanja smanjen za 2,7 milijuna kuna (18,4) posto u odnosu na isti dan 2021. godine.

Potraživanja Ministarstva poljoprivrede na ime naknada za koncesiju iznosila su 2022. godine 164,6 tisuća kuna, te su smanjena za 47,1 posto u odnosu na isti dan 2021. godine kada su iznosila 311,4 tisuća kuna. Ova dugovanja u bitnome ne sudjeluju u ukupnom dugu po koncesijskim naknadama.

Od ukupnog iznosa duga na dan 31. prosinca 2022. godine (109,1 milijuna kuna) 53,4 milijuna kuna, odnosno 49,0 posto se odnosi na istekle ugovore, odnosno ugovore koji su istekli tijekom 2021. godine i ranijih godina, ali ne i tijekom 2022. godine. Najveći udio u dugovanju među isteklim ugovorima proizlazi iz ugovora koji su u nadležnosti Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja (12,4 milijuna kuna), a odnosi se na ugovore iz područja rudarstva i korištenja voda. Svakako je važno za napomenuti kako među dugovanjima isteklih ugovora nema ugovora kojima je davatelj Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, a čiji ugovori bilježe udio od 11,1 posto u ukupnom iznosu dugovanja.

Najveći iznosi dugovanja iz nadležnosti pojedinog resora odnose se na dugovanja trgovačkih društava koja su otišla u stečaj, odnosno u predstečajeve, a čiji postupci su još u tijeku. Zbog sporosti u rješavanju problema iz područja insolventijskih procesa, evidentira se dug po koncesijskim ugovorima.

Tablica 13. Iznos duga prema vrsti koncesije

Vrsta koncesije	Ukupan iznos dugovanja na dan 31.12.2021.	Ukupan iznos dugovanja na dan 31.12.2022.
Pomorsko dobro	36.203.614,64	35.172.576,96
Rudarstvo	11.649.292,37	6.993.641,89
Ugljikovodici	2.059.326,13	3.866.378,23
Energetika	102.302,20	50.282,06
Korištenje voda	17.595.368,57	15.363.490,71
Poljoprivredno zemljište	20.993.726,63	11.939.652,19
Komunalno gospodarstvo	14.732.830,79	13.724.829,28
Radio i televizija	241.527,51	291.261,83
Zdravstvena djelatnost	3.904.742,17	490.956,57
Pravo lova	311.359,97	655.590,41
Lučke uprave-proračunski korisnici	12.097.642,91	9.806.337,43
Ostalo (slobodne zone, kulturna dobra, obalni linijski prijevoz, itd.)	8.458.484,20	10.765.915,81
UKUPNO	126.290.891,96	109.120.913,37

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Iz prikazanog u tablici 13. razvidno je kako su koncesije na pomorskom dobru najveći generator porasta dugovanja s osnova koncesijske naknade u 2022. godini pri čemu je evidentiran dug u iznosu od 35,2 milijuna kuna, a velikim dijelom se odnosi na koncesije koje daju županije i općine/gradovi na pomorskom dobru (dugovanje iz nadležnosti Ministarstva mora, prometa i infrastrukture evidentirano u iznosu od 12,1 milijun kuna), dok je za područje/vrstu koncesije rudarstva evidentiran dug u iznosu od 7,0 milijuna kuna, korištenje voda 15,4 milijuna kuna, poljoprivrednog zemljišta 11,9 milijuna kuna, lučke uprave-proračunski korisnici u iznosu od 9,8 milijuna kuna te iz područja ugljikovodika 3,9 milijuna kuna.

Dugovanja iz područja rudarstva možemo podijeliti na dugovanja za eksploatacije koja na dan 31. prosinca 2022. godine iznose 4,2 milijuna kuna, te na dugovanja koja se odnose na naknadu za zauzetu površinu (2,8 milijuna kuna). Prema evidenciji davatelj koncesije dug za zauzetu površinu za područje rudarstva na dan 31. prosinca 2021. bio je 6,9 milijuna kuna.

Također, dugovanja iz područja ugljikovodika (nafta/plin i geotermalne vode) koja na dan 31. prosinca 2022. godine ukupno iznose 3,9 milijuna kuna možemo podijeliti na dugovanja za eksploataciju koja iznose 2,2 milijuna kuna, dok se iznos dugovanja od 1,7 milijuna kuna odnosi na dug za zauzetu površinu.

Bitno je napomenuti kako naknada za zauzetu površinu dopijeva krajem godine, odnosno 31. prosinca svake godine, te je podatak o dugovanjima generiran iz Registra koncesija na dan 31. prosinca promatrane godine, dok uplate koje su izvršene na taj dan ili dan ranije nužno nisu evidentirane u Registru koncesija jer obrada uplata ovisi o bankama, obradama naloga i ostalim čimbenicima koje proizlaze iz zakonskih odredbi koje reguliraju platni promet.

Naplate koncesijskih dugovanja uočenih tijekom 2022. godine, ali i ranijih godina ukazuju na činjenicu kako nerijetko davatelji koncesija ne provode adekvatna postupanja prisilnih naplata niti postupke raskida ugovora o koncesiji. To je i obveza koja proizlazi iz Zakona o koncesijama, ali i posebnih zakona na osnovu kojih su dane koncesije.

Međutim, važno je za istaknuti kako je rješavanje dugovanja društava u teškoćama (stečajevi, predstečajne nagodbe itd.) vremenski izrazito dug pravni proces i obično se radi o rješavanju

pojedinačnih slučajeva što je posljedica i obilježje zakonskog okruženja i učinkovitosti provedbi insolventijskih procedura

Daljnje smanjenje, koje ovisi o provedbi insolventijskih procedura, ovisi o niz drugih postupanja uključenih strana, pri čemu se vremenski isto provodi u rokovima koji nisu zadovoljavajući i na koje u velikoj mjeri davatelj koncesije nema veći upliv. Međutim, bez obzira na sustavne zakonodavne okvire i uočene manjkavosti, dužnost i obveza davatelja koncesije, a što je regulirano i odredbama Zakona o koncesijama jest pravovremeno uočavanje poteškoća kroz praćenje poslovanja koncesionara te pravovremeno reagiranje prilikom kašnjenja u plaćanju dospjelih obveza što je i obveza utvrđena u Zakonu o proračunu kao krovnom aktu javnih financija. Na takav način se izbjegavaju okolnosti koje vode u povećanje gubitaka uslijed nepostupanja davatelja koncesija, a koje su mogle biti uočene da se na primjeren način pratilo poslovanje koncesionara.

Za napomenuti je kako Zakon o koncesijama propisuje strože prekršajne odredbe kako za davatelje koncesija tako i za koncesionare koji ne postupaju u skladu s ugovornim obvezama, ali i u skladu sa Zakonom o koncesijama.

Prema podacima iz Tablice 13. na dan 31. prosinca 2022. godine bilo je 2.316 dužnika, te je njihov broj smanjen za 406 dužnika u odnosu na isti dan prethodne godine. Smanjenje broja dužnika evidentno je u svim razredima duga. Važno je istaknuti kako smanjenje broj dužnika u razredima s najvećim iznosom duga najznačajnije utječu na smanjenje ukupnog iznosa dugovanja.

Tablica 14. Broj dužnika prema iznosu duga u kunama

Iznos duga u kunama	Broj dužnika na dan 31.12.2021.	Broj dužnika na dan 31.12.2022.
10,00 - 499,99	902	783
500,00 - 999,99	166	143
1.000,00 - 4.999,99	611	493
5.000,00 - 9.999,99	285	253
10.000,00 - 29.999,99	328	306
30.000,00 - 49.999,99	112	85
50.000,00 - 99.999,99	113	101
100.000,00 - 299.999,99	123	90
300.000,00 - 499.999,99	29	21
500.000,00 - 999.999,99	26	21
1.000.000,00 - 4.999.999,99	20	17
5.000.000,00 i više	3	3
UKUPNO	2.718	2.316

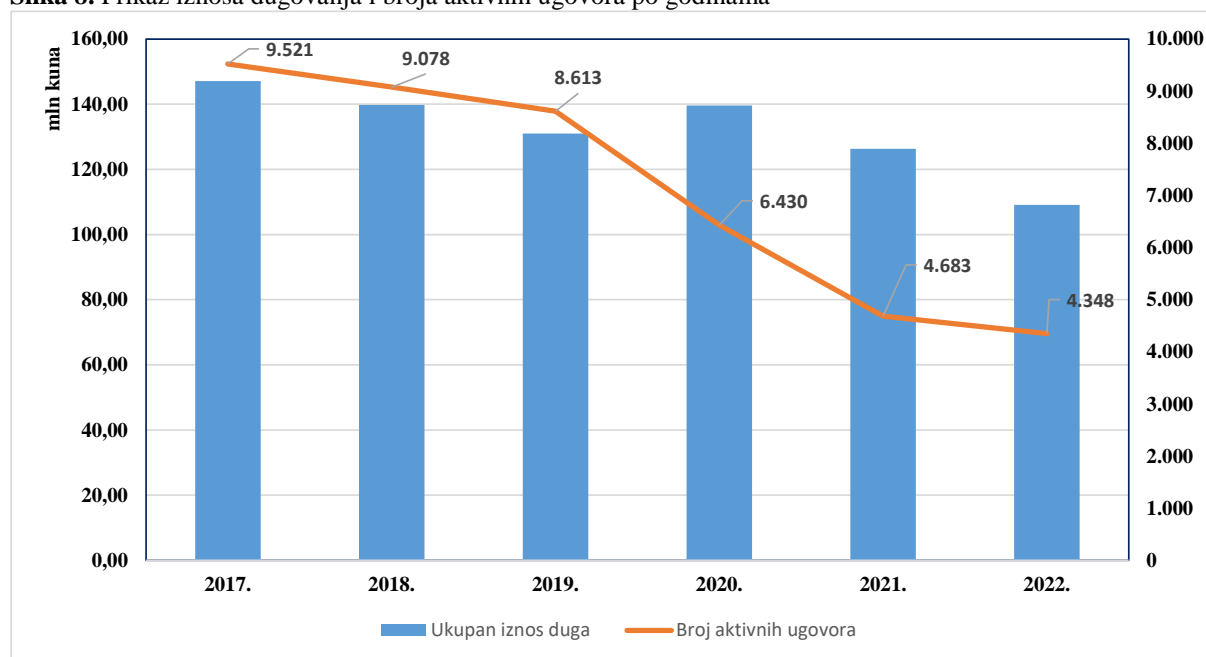
Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Ako se promatra iznos duga prema visini (po razredima), što je sadržano u Tablici 13., 783 dužnika u 2022. godini nalaze se u najnižem razredu iznosa duga (10-499,99 kuna). Kašnjenje u plaćanju naknade za koncesiju u ovom slučaju nije vremenski dugo. Broj dužnika smanjuje se sa visinom duga, što znači da manji broj dužnika kumulira značajne iznose dugovanja. Koncesionari čiji pojedinačni dug prelazi 1,0 milijun kuna (njih 20), ukupno generiraju najveći dio duga (51 milijun kuna).

Analizom raspoloživih podataka zaključuje se kako mali broj dužnika generira velike iznose dugovanja, a čije poteškoće u poslovanju značajno utječu na obvezu plaćanja naknade za koncesiju, te se radi o problemima koji traju niz godina, a samim time iznosi dugovanja postaju sve značajniji i veći.

Uzimajući u obzir činjenicu da se od ukupnog iznosa duga 109,1 milijuna kuna na dan 31. prosinca 2022. godine 53,4 milijuna kuna odnosno 49,0 posto odnosi na istekle ugovore može se zaključiti kako su upravo istekli ugovori najveći generatori ukupnog iznosa dugovanja. U velikom broju slučajeva radi se o društvima koja su se tijekom poslovanja, a što je već i navedeno u Izvješću, našla u poteškoćama, a čiji iznos duga, odnosno rješavanje istoga predstavlja dugotrajan proces koji uključuje postupanja većeg broja državnih tijela i drugih vjerovnika koji sudjeluju u ovim postupanjima.

Slika 8. Prikaz iznosa dugovanja i broja aktivnih ugovora po godinama



Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Kada se govori o dugovanjima koja nastaju neplaćanjem naknade za koncesiju, a koja nastaju kao posljedica zastoja u poslovanju, problema u izvršavanju novčanih obveza, što je isključivo problem koncesionara, kroz Registar koncesija vidljivo je i stanje koje se naziva „preplate po ugovorima o koncesiji“. Riječ je o stanju kada koncesionar plaća naknadu za koncesiju, međutim davatelj koncesije u web aplikaciji Registra koncesija ne zadužuje koncesionara za obveze, čime se prividno stvara stanje preplata. Do ove situacije dolazi zbog toga što davatelji koncesija ne izvršavaju svoje obveze pri čemu su nerijetko neažurni u izvršenju svojih obveza koje se odnose na unos podataka u Registar koncesija, a što posljedično utječe na ispravnost podataka prikazanih u Registru koncesija.

Davatelji koncesija, kao ugovorne strane u koncesijskim ugovorima i koji kao takvi sklapanjem ugovora o koncesiji daju na korištenje privatnim osobama dobra od interesa za Republiku Hrvatsku, dužni su pažnjom dobrog gospodarstvenika voditi računa o ažurnom unosu podataka u Registar koncesija, te isključivo praćenjem poslovanja koncesionara kao i redovitim praćenjem izvršenja ugovornih obveza od strane koncesionara i pravovremenim unosom i ažuriranjem podataka u web aplikaciji Registra koncesija, izvršiti sve svoje obveze propisane odredbama Zakona o koncesijama.

Odredbama Zakona o koncesijama detaljno su propisane obveze davatelja u provedbi politike koncesije, te u provedbi nadzora nad izvršavanjem ugovora o koncesiji. Međutim, ukoliko davatelji koncesije na vrijeme ne prepoznaju poteškoće u poslovanju s kojima se susreće koncesionar koje u konačnici utječe i na izvršavanje ugovornih obveza u smislu plaćanja koncesijske naknade te na vrijeme ne pokrene sve radnje propisane zakonskim odredbama, za pretpostaviti je da će nastalo dugovanje predstavljati u jednom trenutku pravni problem koji neće moći riješiti sam davatelj koncesije već će isto zahtijevati uključivanje i drugih tijela državne uprave, što bi u konačnici predstavljalo dugotrajan pravni proces, a u evidenciji Registra koncesija generiralo bi se značajno dugovanje sve do trenutka donošenja proceduralnog rješenja.

Kako bi se na vrijeme prepoznale možebitne situacije koje bi mogle ukazivati na generiranje dugovanja, davatelji koncesija trebali bi kontinuirano aktivno provoditi politiku koncesija propisanu zakonskim odredbama kako bi koncesioniranje značajnije pridonijelo gospodarskom rastu uz minimalne rizike za davatelje koncesija.

6. FINANCIJSKI NADZOR ZAKONITOSTI, PRAVLNOSTI I PRAVODOBNOSTI OBRAČUNA, PRIJAVA I UPLATA NAKNADA ZA KONCESIJE

Zakonom o koncesijama propisane su prekršajne odredbe za koncesionara ako ne plati naknadu za koncesiju te za odgovornu osobu ako je koncesionar pravna osoba.

Važno je istaknuti da su propisane i prekršajne odredbe za davatelja koncesije i odgovornu osobu za taj prekršaj kod davatelja koncesije ako ne poduzima mjere za potpunu i pravodobnu naplatu prihoda od koncesija. Također, zakonskim okvirom propisuju se i prekršajne odredbe za pravne osobe koje su posebnim propisima ovlaštene za davanje koncesija, ako protivno odredbama navedenoga Zakona kao i posebnih propisa kojima se uređuju pojedine koncesije Ministarstvu financija ne dostavi podatke potrebne radi upisa u Registar koncesija ili navedene podatke ne dostavi u roku.

Inspektori Ministarstva financija koji obavljaju financijski nadzor u području koncesija, mogu navedeni nadzor obavljati samostalno nad koncesionarom koji ne izvršava obveze u skladu s ugovorom o koncesiji i posebnim propisima, temeljem podataka iz Registra koncesija, prijava, zahtjeva nadležnih državnih odvjetništava, kao i na zahtjev davatelja koncesije. Postupak nadzora se može pokrenuti i kod onih fizičkih i pravnih osoba za koje se po prijavi ili na drugi način saznalo da postoji sumnja da obavljaju djelatnost za koju je potrebna koncesija, bez dodijeljene koncesije. Po obavljenom financijskom nadzoru inspektor u konačnici donosi rješenje temeljem odredbi Zakona o koncesijama, Zakona o općem upravnom postupku i Općem poreznom zakonu kojim nalaže uplate iznosa neplaćene ili manje plaćene naknade za koncesiju u nadležni proračun/proračune ili na račun pravne osobe davatelja koncesije.

Ovlašteni službenici Carinske uprave su tijekom 2022. godine obavili ukupno 103 nadzora iz područja koncesija, od čega su u 76 nadzora utvrđene nepravilnosti i novoutvrđene obveze iznosile su 16.831.684,88 kuna s kamatama.

U 2022. godini doneseno je 90 rješenja, izdano je 107 prekršajnih naloga sa ukupnim iznosom prekršajne kazne od 2.700.550,00 kuna, od čega se jedan prekršajni nalog odnosio na prekršaj iz članka 100. Zakona o koncesijama (lakši prekršaji), 51 prekršajni nalog na prekršaje iz članka 98. Zakona o koncesijama (najteži prekršaji) i 55 prekršajni naloga na prekršaje iz članka 99. Zakona o koncesijama (teški prekršaji). U istom razdoblju protiv donesenih rješenja pokrenuto je 23 upravna spora.

Utvrđena je protupravno stečena imovinska korist u iznosu od 19.132.512,20 kuna. Isto tako u navedenom razdoblju u tijeku nadzora naplaćeno je 20.994.921,39 kuna obveza i imovinske koristi. Nadležnim Državnim odvjetništvima dostavljane su obavijesti i zapisnici o obavljenim nadzorima u 21 predmeta.

Carinska uprava svake godine donosi godišnji plan nadzora u kojem se definiraju broježani pokazatelji koliko nadzora iz kojeg područja je potrebno obaviti. Pri odabiru obveznika za nadzor prednost se daje onim obveznicima kod kojih postoje evidentirana dugovanja u Registru koncesija, kod kojih nije bilo nadzora ili ih nije bilo u dužem vremenskom periodu, a određeni dio se ostavlja za provedbe nadzora po zahtjevima drugih tijela, a poglavito za nadzore kod osoba kod kojih se utvrdi da obavljaju djelatnost bez ugovora o koncesiji.

Primarni cilj nadzornih aktivnosti Carinske uprave u području koncesija je sprječavanje nezakonitog postupanja i oštećenja državnog proračuna od strane pravnih i fizičkih osoba koje

obavljaju samostalnu djelatnost na područjima za koje je potrebno ishoditi koncesiju, a isti je obavljaju bez ugovora o koncesiji. Takvi nadzori se u pravilu ne mogu planirati obzirom da se sve činjenice utvrđuju na terenu izlaskom inspektora samostalno ili po zaprimljenim prijavama bilo od fizičkih bilo od drugih osoba.

Budući da se radi o postupcima kojima se izravno nanosi šteta državnom proračunu isti su žurni i prioritetni za rješavanje kako bi se spriječile daljnje nezakonitosti i poduzele odgovarajuće sankcije protiv onih koji sudjeluju u takvim nezakonitim aktivnostima. Kod ovakvih nadzora se u rješenju nalaže uplata naknade s obilježjima naknade za koncesiju sukladno odredbama članka 89. Zakona o koncesijama pri čemu se iznos naknade s obilježjima naknade za koncesiju utvrđuje na temelju činjenica utvrđenih prema njihovoj gospodarskoj biti i pripadajućim najvišim iznosima koji se obračunavaju primjenom kriterija koji su posebnim zakonom propisani za određivanje visine naknade za koncesiju. Na iznos naknade s obilježjima naknade za koncesiju obračunavaju se i plaćaju kamate, tekuće od dana dospijeca koji odgovaraju isteku roka od osam dana od dana nastanka obveze do isplate. Također se u ovakvim rješenjima, ako posebnim propisom nije drugačije propisano oduzima i imovinska korist ostvarena nezakonitim obavljanjem djelatnosti. Na uvjete i način oduzimanja imovinske koristi primjenjuju se odredbe posebnih zakona i propisa donesenih na temelju posebnih zakona.

Svakako, a u pogledu dugovanja, treba istaći kako je nemali broj koncesionara s iskazanim iznosima velikih dugovanja našao u teškoćama te se sukladno zakonskim propisima pojavljuju i koncesionari koji se nalaze u predstečajnim nagodbama, odnosno samom postupku stečaja što utječe i na postupanja nadležnih inspekcijskih službi. Uvažavajući navedene okolnosti, problematika ovakvih poduzetnika mora biti na pravilan način prepoznata, a u konačnici i kroz provedbu predstečajnih nagodbi i/li stečajnih postupaka može se očekivati kako će određeni broj koncesionara stvoriti uvjete daljnjem poslovanju koje neće pratiti potreba bilo kakve intervencije države. Ukoliko se isto ne ostvari, sami davatelji nužno moraju poduzimati mjere raskida ugovora o koncesijama, a u većoj mjeri negoli je to bio slučaj u dosadašnjoj praksi. Isto je posebice važno istaknuti, a polazeći od odgovornosti svakog davatelja pojedinačno.

7. AKTIVNOSTI U DEFINIRANJU POLITIKE KONCESIJA I PODUZIMANJE MJERA TIJEKOM 2022. GODINE U SUSTAVU KONCESIJA

Politika koncesija u najvećoj mogućoj mjeri usmjerena je ka povezivanju i učinkovitoj suradnji svih sudionika u kreiranju i razvoju učinkovitog sustava koncesija u Republici Hrvatskoj, a polazeći od činjenice da se radi o javnom davanju u obliku naknade za korištenje određenog javnog dobra te istovremeno značajnoj poluzi razvoja gospodarstva.

U svrhu uspostavljanja što efikasnijeg sustava koncesioniranja, Zakon o koncesijama propisao je jasan postupak za davanje koncesije, a davatelj koncesije je dužan kroz studije opravdanosti davanja koncesije predvidjeti uravnotežen sustav između naknada za koncesije i vrijednosti predmeta koncesije.

Praćenje rada koncesionara, kao i izvršavanje njegovih obveza definiranih ugovornim odnosom sadržanim u ugovoru o koncesiji pravo je i obveza davatelja koncesija. Obzirom da naknade za koncesiju predstavljaju proračunske prihode kako u državnom proračunu, tako i proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, prema raspodjeli propisanoj posebnim zakonima, nužno je aktivnije postupanje davatelja koncesija u smislu propisane odgovornosti u dijelu koji se odnosi na nadzor nad koncesionarima u izvršavanju obveza koje su isti preuzeli ugovorima o koncesiji. Navedeno se prvenstveno odnosi na praćenje je li naknada za koncesiju naplaćena, odnosno je li plaćena pravilno, potpuno i pravodobno te u praćenju obavlja li koncesionar u izvršavanju ugovora o koncesiji djelatnost izvan opsega koji je određen ugovorom o koncesiji.

Ministarstvo financija će i dalje provoditi kontinuirane aktivnosti u odnosu na usmjeravanje davatelja koncesija ka odgovornom i aktivnom praćenju provedbe sklopljenih ugovora, te svim mjerama usmjerenim ka jačanju provedbe nadzora nad izvršenjem preuzetih obveza sukladno ugovorima o koncesijama, na ukazivanje poboljšanja zakonodavnog okvira u odnosu na koncesije i daljnje usklađivanje s krovnim Zakonom o koncesijama, kao i na sankcioniranje obavljanja djelatnosti koja se obavlja bez dodijeljene koncesije.

7.1. Poduzete mjere i aktivnosti

Ministarstvo financija u skladu s politikom koncesija nastoji poticati davatelje koncesija na poduzimanje mjera koje će omogućiti stvaranje uvjeta za stalno praćenje izvršavanja obveza koncesionara.

Naknadu za koncesiju koncesionar je dužan plaćati u iznosu i na način kako je to regulirano ugovorom o koncesiji uz primjenu pripadajućih zakonskih i podzakonskih akata. Sve uplate, a samim time i dugovanja po pojedinom ugovoru o koncesiji evidentiraju se u Registru koncesija te se na iste obračunava zakonska zatezna kamata.

Politikom koncesija Ministarstvo financija je obvezalo sve davatelje koncesija da vode brigu o dodijeljenim koncesijama, a što podrazumijeva aktivno praćenje rada koncesionara te osiguravanje uredne naplate koncesijskih naknada, kao i poduzimanje redovitih mjera u slučajevima neizvršavanja obveza iz ugovora o koncesijama. Obveza davatelja koncesija koja proizlazi iz samog Zakona o koncesijama jest voditi brigu o učincima dodijeljenih koncesija te postupanjima koje provodi pojedini davatelj u okviru svoje nadležnosti ovisno o vrsti koncesije.

Tijekom 2022. godine Ministarstvo financija je poduzimalo aktivnosti kojima se nadležnim tijelima jedinica lokalne samouprave skretala pozornost na sve propuštene radnje i neispunjenje

obveze u vezi s vođenjem Registra te ih se upućivalo na obvezu poduzimanja mjera za ispravan i pravodoban unos podataka o naplati naknada. Predmetne aktivnosti imale su za cilj ažurniju naplatu koncesijskih naknada, kao i ispravan i vjerodostojan prikaz stanja potraživanja i obveza, te uplata u Registar koncesija. Dio aktivnosti Ministarstva financija provodio se u suradnji s djelatnicima Carinske uprave, čime je postignut određeni napredak i to prvenstveno u pogledu sankcioniranja nezakonitosti rada koncesionara, kao i u odnosu na djelatnosti koje su se obavljale bez ugovora o koncesiji.

Obveza davatelja koncesije prvenstveno je praćenje rada koncesionara, kao i izvršavanje njegovih obveza definiranih ugovornim odnosom kako to proizlazi iz ugovora o koncesiji. Obzirom da naknade za koncesiju predstavljaju proračunske prihode kako u državnom proračunu tako i proračunu jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, prema raspodjeli propisanoj posebnim zakonima, nužno je aktivnije postupanje davatelja koncesije u smislu propisane odgovornosti u dijelu koji se odnosi na nadzor nad koncesionarima u izvršavanju obveza preuzetih ugovorima o koncesiji.

Davatelji koncesija obvezni su pratiti je li naknada za koncesiju plaćena na vrijeme, odnosno je li plaćena pravilno, potpuno i pravodobno. Također, posebno je potrebno pratiti rad koncesionara u izvršavanju svih obveza iz ugovora o koncesiji, te su obavezni poduzimati mjere nadzora nad koncesionarom ako utvrde da se djelatnost obavlja izvan opsega koji je određen ugovorom o koncesiji, a za što su po novom Zakonu o koncesijama propisani određeni prekršaji.

7.2. Poduzimanje mjera i otklanjanje nedostataka

Ministarstvo financija je ulaganjem napora i u suradnji s nadležnim tijelima i davateljima koncesija tijekom 2022. godine, nastavilo s unapređenjem i ciljanim pomacima usmjerenim otklanjanu nedostataka i učenih nepravilnosti u radu koncesionara. Za očekivati je da će tijekom budućeg razdoblja, doći do daljnjeg smanjenja odstupanja kod učenih nepravilnosti, a poglavito smanjenja neizvršavanja obveza iz ugovora o koncesijama.

ZAKLJUČNO

Sustav koncesija, kao važan izvor prihoda državnog proračuna te proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ali i značajna poluga razvoja gospodarstva, važan je segment gospodarske politike, a posebice u odnosu na razvoj modela koji sadržavaju elemente javnih usluga, uključujući i velike infrastrukturne projekte.

Uzimajući u obzir značaj provođenja aktivne politike koncesija tijekom 2022. godine, Ministarstvo financija je postupalo u skladu sa svojim nadležnostima i djelokrugom, te je sukladno Zakonu o koncesijama provodilo sve mjere i aktivnosti s ciljem jačanja sustava, praćenja rada koncesionara i izvršavanja obveza iz ugovora o koncesijama, ali i procedure koja se odnosi na učinkovitiju dodjelu koncesija u različitim sektorima gospodarstva.

Aktivna uloga Ministarstva financija ogledala se u poticanju djelovanja davatelja koncesija prema svakom pojedinom koncesionaru potičući financijsku disciplinu i poštivanje izvršenja obveza iz ugovora o koncesijama.

Unatoč tome što je u velikoj mjeri određivanje koncesijskih naknada propisano zakonskim i podzakonskim odredbama posebnih zakona koje definiraju pojedina područja koncesioniranja, Ministarstvo financija kontinuirano je i tijekom 2022. godine poduzimalo značajne napore kako bi ukazalo davateljima koncesija na nužnost postizanja uravnoteženog ugovornog odnosa između davatelja koncesije i koncesionara prilikom sklapanja novih ugovora određivanjem realnih i objektivnih iznosa koncesijskih naknada, uzimajući u obzir recentna gospodarska kretanja, te temeljeno na analizama i/ili studijama opravdanosti davanja koncesija.

Makroekonomska kretanja i uvjeti prirodnih katastrofa zadnje dvije godine imale su nepovoljan učinak na gospodarstvo koje se dodatno usložnjava i dolazi do izražaja ruskom invazijom na Ukrajinu što je dovelo do porasta cijena energenata, poremećaja u opskrbnim lancima, te posljedično tome i inflatornim kretanjima tijekom 2022. godine.

U odnosu na provedbu postojećih ugovora o koncesijama, ali i plana novih davanja koncesija s posebnom pozornošću treba voditi brigu te pažnjom dobrog gospodara sagledati nove okolnosti i nastojati ostvariti realnu vrijednost plaćanja koncesijskih naknada definiranih ugovorima o koncesijama.

Sukladno tome, jedna od glavnih smjernica Ministarstva financija u budućem razdoblju prvenstveno će biti usmjerena na aktiviranje svih davatelja koncesija da u što većoj mjeri pristupe sagledavanju i analizi postojećih koncesijskih naknada, kako novih ugovora o koncesiji tako i ugovora koji su trenutno aktivni, kako bi se pokrenule sve radnje i osiguranja primatelja prihoda, odnosno proračuna, kako državnog tako i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ponajviše uzimajući u obzir da se radi o ugovorima o koncesiji koji se sklapaju na dugi niz godina (npr. 20, 30, pa i 50 godina).

Ministarstvo financija je i tijekom 2022. godine provodilo sve aktivnosti sukladno ranijim preporukama Državnog ureda za reviziju, a koje se odnose na usklađenje podataka o prihodima u Registru koncesija i glavnoj knjizi državnog proračuna kao i praćenje izvršavanja obveza koje proizlaze iz ugovora o koncesiji s obilježjem javno-privatnog partnerstva.

Razvoj koncesijskih modela u gospodarskim okolnostima koje su zabilježene tijekom 2022. godine može biti prepoznat kao prilika koja će pridonijeti gospodarskoj stabilnosti i oporavku hrvatskog gospodarstva od posljedica pandemije, ali i u odnosu na druge izazove koje čine sadašnje uvjete poslovanja. S tim ciljem i u skladu sa sektorskim politikama, Ministarstvo financija će u području koncesija poduzimati dodatne napore i aktivno se angažirati u suradnji sa svim davateljima koncesija.

Slijedom svega navedenog, a uzimajući u obzir okolnosti i poslovno okruženje tijekom 2022. godine, može se zaključiti kako su u području koncesioniranja tijekom 2022. godine ostvareni zadovoljavajući rezultati.

POPIS SLIKA I TABLICA:

Slika 1. Prikaz broja aktivnih ugovora o koncesiji po godinama.....	9
Slika 2. Usporedba ukupnih prihoda u 2021. i 2022. godini (milijuna kuna).....	17
Slika 3. Prikaz udjela vrste prihoda u ukupnim приходima od koncesija u 2022. godini.....	17
Slika 4. Prikaz izravnih prihoda državnog proračuna kroz godine (milijuna kuna)	18
Slika 5. Prihodi županijskih i općinskih/gradskih proračuna u zajedničkim приходima državnog, županijskih i općinskih/gradskih proračuna u 2021. i 2022. godini (milijuna kuna)	21
Slika 6. Obavijesti o namjeri davanja koncesija po godinama i prema vrsti koncesije	26
Slika 7. Prikaz broja planiranih i sklopljenih ugovora o koncesiji po godinama.....	29
Slika 8. Prikaz iznosa dugovanja i broja aktivnih ugovora po godinama	35
Tablica 1. Prikaz broja aktivnih ugovora u Registru koncesija	7
Tablica 2. Prikaz broja aktivnih ugovora o koncesiji po godinama	8
Tablica 3. Prikaz iznosa ukupnih prihoda od naknade za koncesiju	14
Tablica 4. Prikaz ukupnih prihoda od naknade za koncesiju po vrstama koncesije.....	15
Tablica 5. Prikaz prihoda Državnog proračuna (izravni i s osnova zajedničkih prihoda) od naknade za koncesiju po vrstama koncesije.....	18
Tablica 6. Prikaz prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od naknade za koncesiju s osnova zajedničkih prihoda po vrstama koncesije.....	21
Tablica 7. Prihodi od ostalih naknada	23
Tablica 8. Broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava	24
Tablica 9. Prikaz broja koncesija objavljenih u Obavijesti o namjeri davanja koncesije.....	25
Tablica 10. Broj sklopljenih ugovora	26
Tablica 11. Planirani broj koncesija i broj sklopljenih ugovora	28
Tablica 12. Iznos dugovanja prema davateljima koncesija	32
Tablica 13. Iznos duga prema vrsti koncesije.....	33
Tablica 14. Broj dužnika prema iznosu duga u kunama.....	34