

IZVJEŠĆE O PROVEDENOJ POLITICI
KONCESIJA U 2012. GODINI

SADRŽAJ:

UVOD

**1. SUSTAV KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ I ODREĐENJE OSNOVNIH
PRIORITETNIH CILJEVA U PODRUČJU KONCESIJA U 2012. GODINI**

2. REGISTAR KONCESIJA

3. ANALIZA PRIHODA OD NAKNADA ZA KONCESIJU

4. OSTALE AKTIVNOSTI U PODRUČJU KONCESIJA

**5. FINANCIJSKI NADZOR ZAKONITOSTI, PRAVILNOSTI I PRAVODOBNOSTI
OBRAČUNA, PRIJAVA I UPLATA NAKNADA ZA KONCESIJE**

**6. AKTIVNOSTI U DEFINIRANJU POLITIKE KONCESIJA U 2012. GODINI I PODUZIMANJE MJERA
TIJEKOM 2013. GODINE U SUSTAVU SUSTAVU KONCESIJA**

POPIS SLIKA I TABLICA

OPERATIVNI SAŽETAK

Ministarstvo financija kao nositelj politike koncesija u suradnji s ostalim sudionicima sustava grade kontinuirano stabilan i učinkovit sustav koncesija. U tom smislu Ministarstvo financija dostavlja Vladi RH jedanput godišnje, za prethodnu godinu, izvješće o provedenoj politici koncesija. Kao podloga za izradu Izvješća za Vladu RH, davatelji koncesija dužni su do 1. lipnja tekuće godine za prethodnu godinu dostaviti Ministarstvu financija izvješće o provedbi mjera iz svoje nadležnosti, a koji se odnose na davanje novih koncesija i ostalih mjera koje su usmjerene na poštivanje postojećih ugovora o koncesijama.

Sukladno članku 50. stavku 1 Zakona o koncesijama (NN 143/12) politika koncesija predstavlja sve mjere i aktivnosti usmjerene uspostavi i održanju učinkovitog sustava davanja koncesija, a osobito nadzor nad provedbom ugovora o koncesijama, vođenje registra koncesija, sudjelovanje predstavnika Ministarstva financija u postupcima davanja koncesija, praćenje provedbe ugovora o koncesijama s obilježjima javno-privatnog partnerstva, edukaciju, te praćenje međunarodne prakse iz područja koncesija.

Promjenama zakonske regulative krajem 2012. godine prestao je s primjenom Zakon o koncesijama koji je donijet 2008. godine (NN 125/08). U okviru zakonskog okvira o koncesijama Ministarstvo financija određeno središnjim koordinativnim i nadzornim tijelom za koncesije u Republici Hrvatskoj. Poduzimanjem mjera iz nadležnosti Ministarstva financija i u suradnji s ostalim davateljima koncesija proveden je niz aktivnosti usmjerenih jačanju sustava koncesija i postizanju njegove veće efikasnosti. Rezultati poduzetih mjera i osnovni statistički pokazatelji ukazuju na značajne pozitivne pomake u sustavu koncesija, počevši od broja dodijeljenih ugovora do prihoda od naknada za koncesije.

Ovako uspostavljen sustav koji je definiran i samom politikom koncesija provođenim od strane Ministarstva financija, poduzimane su sveobuhvatne mjere usmjerene uspostavi i održavanju učinkovitog sustava davanja koncesija, redovito provođenje nadzora nad provedbom ugovora o koncesijama, proaktivno vođenje Registra koncesija, sudjelovanje predstavnika MF-a u postupcima davanja koncesija, stalno praćenje provedbe ugovora o koncesijama s obilježjima JPP, provođenje edukacije davatelja koncesija i koncesionara, te kontinuirano praćenje međunarodne prakse iz područja koncesija.

Budući da je davanje koncesija složen proces koji zahtjeva adekvatna znanja i jasno određeno postupanje, kao glavnu poveznicu sustava dostupnu svim davateljima koncesija određuje se Registar koncesija (RK). 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 RH.

U okviru politike koncesija, naplata koncesija za koju pojedinačno odgovara svaki davatelj koncesija sukladno odredbama zakona o koncesijama, ali i sektorskih zakona koji uređuju pitanja pojedine vrste koncesija veliki naponi uloženi su u povećanje naplate prihoda od koncesija. Napori u povećanju naplate i smanjenju izbjegavanja neispunjenja obveza samih koncesionara jedna je od mjera koja se provodi kontinuirano, a za koju postoji dosta prostora za još učinkovitije postupanje što prvenstveno ovisi o samim davateljima. Ministarstvo financija svojim mjerama i promjenama ustroja koji se odnosi na proračunski i nadzor koncesija dodatno ojačava ovaj segment u kojem se moraju uložiti dodatni napori svakog davatelja koncesija, pri čemu Ministarstvo financija daje svoju podršku s ciljem povećanja učinkovitosti naplate dospjelih nepodmirenih dugovanja po osnovu koncesijskih ugovora.

Uređenje sustava, jasnije poveznice i bolja koordinacija u procesu nadzora, te posebice jasno određeno postupaka davanja koncesija od same pripreme koncesijskih modela do njihove realizacije rezultirao je rastom prihoda od koncesija i tijekom 2012. godine. Ukupni prihodi na razini države, a koji obuhvaćaju i prihode jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave (JLPRS), tijekom 2012. godine porasli su 50,5 posto u odnosu na ostvarenje iz prethodne godine. Ukupni koncesijskih prihodi u 2012. godini iznosili su 1.282,4 mln kuna, dok su u istom razdoblju prethodne godine iznosili 852,2 mln kuna.

U pogledu obavljanja nadzora nad radom koncesionara u razdoblju od 16 travnja 2012. do 31. prosinca 2012. godine postupano je po 287 predmeta, otvoreno je 79 naloga za nadzor, te je utvrđena obveza i naložena uplata u iznosu od 29.939.016,01 kuna, također je utvrđena protupravno stečena imovinska korist u iznosu od 6.600.336,68 kuna, te je podneseno 10 optužnih prijedloga. U navedenom razdoblju je poduzetim mjerama i aktivnostima ovog nadzornog tijela od proračunskih obveznika naplaćeno ukupno 37.446.046,87 kuna.

Potrebno je naglasiti kako je tijekom 2012. godine započela je druga faza dodatnog jačanja sustava, a u cilju uvođenja novih rješenja prilagođenih promjenama na razini Europske unije i međunarodne prakse. Rezultat toga je donošenje novog Zakona o koncesijama (NN 143/12). U okviru novog zakona o koncesijama, donošenje istog predstavlja jednu od najvažnijih mjera obuhvaćenih politikom koncesija, a samim novim zakonskim rješenjima svrha je podići efikasnost postupaka davanja koncesija na novu razinu kroz uvođenje standardiziranih obrazaca i primjenom Elektroničkog oglasnika za sve objave koncesija, a čime se cijeli sustav informatizira i pojednostavljuje, te približava potencijalnim investitorima što dodatno pojeftinjuje troškove davatelja kod objave nadmetanja.

Sve navedeno rezultiralo je potpuno novim zakonskim rješenjima u sustavu koncesija, a što ujedno podrazumijeva nužnu prilagodbu institucionalnog okvira za njegovu primjenu. Novi propisi postavljaju ozbiljne zahtjeve pred davatelje koncesija, te traže dodatno administrativno i institucionalno jačanje, te stručno i praktično osposobljavanje krajnjih korisnika.

U suradnji s ostalim nadležnim tijelima Ministarstvo financija provodilo je edukacije davatelja koncesija i koncesionara tijekom 2012. godine.

Nadalje, a uzimajući u obzir vrlo blisko područje samih koncesija i javno – privatnog partnerstva, Ministarstvo financija je u suradnji s ostalim tijelima tijekom 2012. godine analiziralo postojeći sustav, te na osnovu uočenih određenih nedostataka predložilo i usvajanje Akcijskog plana za koncesije i javno – privatno partnerstvo, a čiji cilj je unaprjeđenje sustava koncesija i JPP, kroz uspostavljenje mjera za poboljšanje obavljanja aktivnosti Ministarstva financija određenih Zakonom o koncesijama i Zakon o javno privatnom partnerstvu. Ove aktivnosti koje su pripremane tijekom 2012. godine rezultirale su i usvajanjem Akcijskog plana tijekom 2013. godine, a čija je implementacija u tijeku.

Ministarstvo financija kao središnje tijelo državne uprave zaduženo za politiku koncesija, ovim izvješćem i navedenim nedostacima/nepravilnostima daje jasan pregled svih elemenata sustava, te predlaže određene mjere kojima će se eliminirati postojeći nedostaci. Kako bi se provele mjere, usvajanjem Zaključka Vlade RH kojim se prihvaća ovo Izvješće, predlaže se i provedba predloženih mjera od strane svakog pojedinog davatelja.

1. SUSTAV KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ I ODREĐENJE OSNOVNIH PRIORITETNIH CILJEVA U PODRUČJU KONCESIJA U 2012. GODINI

U ovom poglavlju daje se pregled sustava koncesija u Republici Hrvatskoj u skladu sa važećim zakonom o koncesijama tijekom 2012. godine, te novinama koje je isti regulirao u smislu poboljšanja cjelokupnog sustava koncesija, ako i uspostave jedinstvene politike koncesija s ciljem stvaranja učinkovitijeg sustava koncesija.

1.1. Zakon o koncesijama (125/08)

Zakon o koncesijama (NN 125/08) donesen je u svrhu adresiranja svih nedostataka dotadašnjeg sustava, usklađenja s pravnom stečevinom Europske unije, te promicanja mogućnosti i prilika koje se ukazuju kroz investicije temeljene na koncesijama i javno-privatnom partnerstvu.

Zakon o koncesijama iz 2008. godine u tu svrhu uvodi cjelovitu reformu pravila kojima se uređuju koncesije na krovnoj razini, pri čemu je važno izdvojiti:

- Razdvajanje i definiranje tri vrste koncesija (koncesija za javne radove, koncesija za javne usluge, koncesija za gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra od posebnog interesa za Republiku Hrvatsku:
 - o u svrhu usklađenja s pravnom stečevinom EU
 - o prilagodbe vrste koncesije svojstvima predmeta koncesije i cilju/svrhi projekta
- Utvrđivanje ovlasti davanja koncesijama prema razinama vlasti
- Popisivanje područja i aktivnosti u kojima se koncesija može dati:
 - o u skladu sa sektorskim i nacionalnim strategijama, te postojećim posebnim propisima
- Uvođenje odredbi kojima se uređuju "pripreme radnje" (ex-ante faza) kao preduvjeta pokretanju postupka davanja koncesije, a koje se sastoje od:
 - o obveze procjene vrijednosti koncesije (koja je u prijašnjem sustavu često izostajala)
 - o obveze izrade studije opravdanosti davanja koncesije (ex-ante analiza koncesije)
 - o imenovanja stručnog povjerenstva za davanje koncesija
 - o utvrđivanje poveznice sa Zakonom o javno-privatnom partnerstvu
 - o obveze izrade dokumentacije za nadmetanje na transparentnim i nediskriminirajućim osnovama

1.2. Zakon o koncesijama (NN 143/12)

Novim zakonom o koncesijama usvojenim krajem 2012. godine Ministarstvo financija je nastojalo obuhvatiti mjere koje su usmjerene ostvarivanju ciljeva usmjerenih unapređenju sustava koncesija u Republici Hrvatskoj. Novi zakonski okvir predstavlja temelj i osnovni preduvjet provedbi mjera za koje je odgovorno Ministarstvo financija. Novim zakonom o koncesijama namjera je ostvariti pozitivne učinke i prilagodbu sustava koncesija s međunarodnom praksom, pravnom stečevinom EU, iznalaženju rješenja u postojećim postupanjima, ali i stvoriti uvjeti za još učinkovitiju politiku koncesija. Novi zakon o koncesijama predstavlja najvažniju mjeru koja čini politiku koncesija 2012. godine.

1.3. Prikaz osnovnih aktivnosti i radnji u stvaranju učinkovitog okvira sustava koncesija

U okviru poduzetih aktivnosti, Ministarstvo osim zakonskog okvira osnovne prioritetne ciljeve u 2012. godini definiralo je u sljedećim elementima koje je bilo nužno ispuniti:

- Implementaciju najbolje međunarodne prakse u odnosu na primjenu koncesijskih modela kod realizacije javnih investicija i pružanja javnih usluga;
- Uspostavu mehanizama za ex-ante i ex-post evaluaciju koncesijskih projekata na načelima "vrijednosti za novac" i fiskalne odgovornosti;
- Povećanje transparentnosti u postupcima davanja koncesija;
- Osiguranje unificirane pravne zaštite suspenzivnog karaktera;

- Jačanje nadzorne i inspekcijske funkcije Ministarstva financija i drugih nadležnih tijela;
- Suzbijanje koruptivnih aktivnosti i zlouporaba te uvođenja mehanizama prevencije;
- Otvaranje međunarodnoj suradnji s članicama Europske unije i međunarodnim organizacijama (MMF, Svjetska banka, OECD, EIB itd.);
- Edukaciju obveznika primjene zakona, te razvoj mehanizama podrške.

U odnosu na javno-privatno partnerstvo aktivnosti su se definirale i provodile u svrhu osiguranja dugoročne fiskalne učinkovitosti i održivosti pri implementaciji JPP modela i projekata uz postizanje njihove maksimalne vrijednosti za novac i dugoročne isplativosti.

Uzimajući u obzir analizu primjene Zakona o koncesijama (NN 125/08) i Zakona o JPP (NN 129/08), pokazatelja funkcioniranja sustava na svim razinama te sagledavanju novina na međunarodnoj razini, a posebice u dijelu promjena pravne stečevine EU tijekom 2012. provedene su slijedeće ključne mjere u kontekstu politike koncesija:

- 1. Dubinska analiza svih pokazatelja funkcioniranja sustava koncesija u RH**
 - u obliku Izvješća dokument usvojen od strane Vlade RH
- 2. Donošenje novog Zakona o koncesijama (143/12):**
 - Usklađenje s novom pravnom stečevinom EU
 - Usvajanje najbolje međunarodne prakse iz područja koncesija
 - Uklanjanje nedostataka postojećeg propisa
 - Uspostava uvjeta efikasnije primjene koncesijskih instrumenata
 - Povećanje efikasnosti sustava evidentiranja i nadzora nad koncesijama
 - Unaprjeđenje uvjeta za gospodarski rast i razvoj
- 3. Usklađenje posebnih propisa koji uređuju koncesije sa Zakonom o koncesijama (NN 143/12)**
 - Implementacija načela Zakona o koncesijama na razni svih sektorskih propisa koji uređuju koncesije
 - Potpuna harmonizacija sustava na svim razinama
 - Jedini propis koji još uvijek nije usklađen sa Zakonom o koncesijama je Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, a zbog specifičnosti područja koje uređuje.
- 4. Suradnja s nadležnim tijelima pri reformi sustava JPP i donošenja novog Zakona o JPP (78/12)**
 - Intenziviranje primjene JPP modela
 - Povećanje administrativnih kapaciteta za analizu i odobravanje JPP projekata u dijelu iz nadležnosti Ministarstva financija
 - Maksimiziranje vrijednosti za novac JPP projekata
- 5. Povećanje broja koncesijskih ugovora, povećanje prihoda od koncesijskih naknada i efikasnija naplata dugovanja koncesionara**
- 6. Davanje redovitih tumačenja Zakona o koncesijama**
- 7. Izrada uputa i priopćenja za korisnike Zakona o koncesijama**
 - Objava svih materijala na WEB stranicama Ministarstva financija

1.4. Institucionalno jačanje Ministarstva financija i poduzimanje mjera za jačanje kapaciteta dionika sustava koncesija

Preduvjet efikasnoj implementaciji novih zakonodavnih pravila jest jačanje administrativnih kapaciteta svih sudionika sustava. Ministarstvo financija je u tom smislu, sukladno uvjetima iz pregovora s EU u Poglavlju V., preuzelo obvezu vlastitog administrativnog jačanja, te stručne edukacije i osposobljavanja drugih tijela u sustavu koncesija, primarno resornih ministarstava i davatelja koncesija.

Ministarstvo financija je pored redovitih kontinuiranih tumačenja zakona, stručne podrške i operativne koordinacije s davateljima koncesija, pokrenulo i nekoliko posebnih projekata usmjerenih ka jačanju institucionalnih kapaciteta i izradi metodološke podrške davateljima koncesija. Pojedini od navedenih vezani su i za činjenicu da je Ministarstvo financija prema Zakonu o javno-privatnom partnerstvu (NN 129/08) postalo nadležno za analizu fiskalnih učinaka i rizika prijedloga projekata javno-privatnog partnerstva, te davanja suglasnosti na prijedloge JPP projekata u navedenom dijelu.

Ovime je Ministarstvo financija uz Agenciju za JPP (AJPP) uspostavljeno kao jedno od ključnih tijela u okviru sustava JPP-a u RH.

Neki od projekata pokrenutih u svrhu jačanja institucionalnih kapaciteta su:

- Twinning light projekt "Strengthening the administrative capacity of Ministry of Finance of the Republic of Croatia in relation to the implementation of the new concession and public-private partnership legislation"- 2011. godine.
- Svjetska banka "Developing Fiscal Risk Assessment Model for PPPs in Croatia"- 2010. godine.

Navedeni projekti realizirani u prethodnom razdoblju predstavljali su jednu od okosnica daljnje implementacije politike koncesija i uređenja sustava koji će jamčiti još veće koristi gospodarstvu. Mjere definirane prethodno u dva segmenta, provode se kontinuirano u 2011. , te u 2012. godini, tako da je veliki dio mjera bio usmjeren i na jačanje, te stvaranje poveznica između samih koncesija i javno – privatnog partnerstva.

U svrhu provođenja novoga zakonodavnog okvira za koncesije, a u smislu obveza edukacija, Ministarstvo financija je pripremio i održalo niz seminara i radnih savjetovanja kojima su prisustvovali davatelji koncesija. Edukacija iz područja koncesija provodi se i u sklopu obvezne izobrazbe javnih naručitelja u sustavu javne nabave, a čime se zaokružuje proces koji ima za cilj jačanje kapaciteta dionika procesa.

2. REGISTAR KONCESIJA

Uvodno

Registar koncesija unapređuje evidenciju koncesija u Republici Hrvatskoj u svrhu praćenja ugovora o koncesijama, kao i izvršavanje obveza koncesionara, te je omogućio davateljima koncesija stalno praćenje koncesionara putem Registra koncesija.

Operativno funkcioniranje Registra koncesija započelo je u lipnju 2006. godine. U Registru koncesija evidentirani su svi ugovori o dana ustroja Registra koncesija, njih 14.400, bez obzira što je nekima u međuvremenu istekao rok trajanja (takve ugovore nazivamo *neaktivnima*), a koji su u obuhvatu javnih podataka dostupni na internetskoj stranici Ministarstva financija (www.mfin.hr). Aktivni ugovori su ugovori o koncesiji kojima na dan uvida u Registar koncesija nije istekao rok trajanja.

Tablica 1. prikazuje broj aktivnih ugovora o koncesiji na dan 23. listopada 2013. godine prema područjima/djelatnostima.

Tablica 1. Prikaz broja ugovora o koncesiji u Registru koncesija

PODRUČJE/DJELATNOST	na dan 23.10.2013.
Komunalno gospodarstvo	440
Pomorsko dobro	792
Zdravstvena djelatnost	4728
Energetika - plin	76
Gospodarenje otpadom	29
Korištenje voda	708
Radio i televizija	175
Pomorski linijski prijevoz	49
Zaštita prirode - prirodna dobra	
Pravo lova	77
Poljoprivredno zemljište	164
Rudarstvo	1162
Kulturana dobra	3
Igre na sreću	47
Slobodne zone	10
Javne ceste	1
UKUPNO	8461

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

2.1. Funkcioniranje, ciljevi i sastavnice Registra koncesija

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

Rad u okviru Registra koncesija tijekom 2012. godine bio je određen je Pravilnikom o ustroju i vođenju Registra koncesija (NN 9/09) (Pravilnik).

U samom radu na Registru koncesija evidentiranje pojedinih promjena u postojećim ili unosu novih ugovora provodi Ministarstvo financija u suradnji s davateljima i koncesionarima. Sukladno odredbama Pravilnika, Ministarstvo financija zaprima obrasce koje potom u operativnom funkcioniranju kontrolira i prosljeđuje FINA-i, nakon čega slijedi unos podataka u aplikaciju. Obrada obrazaca predstavlja podlogu za obračun naknada za koncesiju, te praćenje plaćanja svakog pojedinog koncesionara. Svaki davatelj koncesije ima puni uvid u plaćanja svakog pojedinog koncesionara prema kojem, ovisno o potrebi, provodi različite vrste nadzora, inspekcija ili drugih mjera predviđenih Zakonom o koncesijama i posebnim zakonima.

Dokumentacija koja se koristi prilikom vođenja Registra koncesija jest prvenstveno Ugovor o koncesiji (u izvorniku i/li ovjerenj preslici) koji se prilaže uz Prijavu za upis podataka iz ugovora o koncesiji, te predstavlja prvi korak u praćenju pojedinog ugovora o koncesiji.

Osnovni dokumenti koji su se koristili prilikom komunikacije i korespondencije, a koja se evidentirala u okviru Registra koncesija sastoje se od:

1. Prijava za upis podataka iz ugovora o koncesiji-Obrazac UK
2. Obavijest o upisu u Registar koncesija
3. Prijava za upis naknade za koncesije-Obrazac UPK
4. Prijava za upis promjena podataka iz ugovora o koncesiji-Obrazac UP
5. Specifikacija ugovora o koncesiji
6. Prijava za upis podataka o prestanku ugovora o koncesiji-Obrazac RU
7. Prijava za upis obavljenog financijskog nadzora-Obrazac FN

8. Prijava za upis podataka o stečajnom postupku-*Obrazac SP*
9. Prijava za upis podataka o prisilnoj naplati-*Obrazac PN*.

Nakon dostave osnovnih dokumenata, FINA obavlja upis i izmjene u Registru koncesija. U slučajevima kada dostavljena dokumentacija nije dostatna za upis u Registar koncesija, a radi se o nepotpunoj i/ili netočnoj dokumentaciji, FINA o tome obavještava MF. U tom trenutku Ministarstvo financija tiska Obavijest o zaprimljenoj nepotpunoj i/ili netočnoj dokumentaciji, ista se urudžbira te dostavlja davatelju koncesije i koncesionaru.

Na taj je način osigurana dvostruka kontrola između Ministarstva financija i FINA-e koja se potom usklađuje pri čemu je davatelj koncesije dužan provjeriti pojedine podatke, a što doprinosi ažuriranju svih podataka koji koriste davatelji i Ministarstvo financija. Time se smanjuje mogućnost nastanka greške koja bi vodila prikazu netočnih podataka.

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:

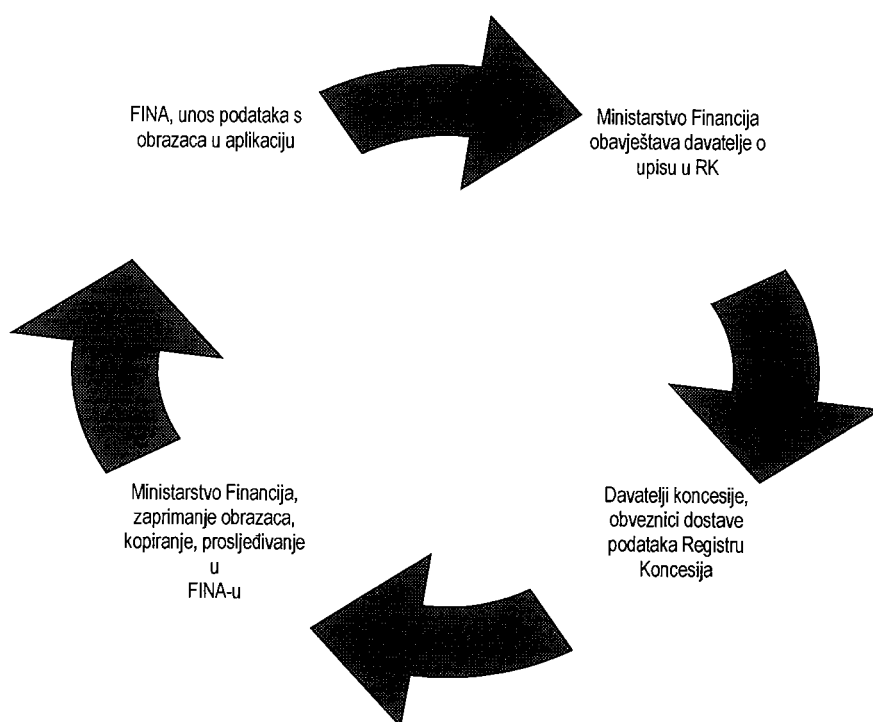
- Ukoliko je naknada ugovorena u stalnom jednakom iznosu, davatelj koncesije je dužan istu prijaviti za cijelo vrijeme trajanja ugovora.
- Ukoliko je naknada utvrđena kao varijabilni iznos, osnova za utvrđivanje naknade za koncesiju jest prijava za upis naknade za koncesiju (*Obrazac UPK*), te se promjene evidentiraju u RK-a čime se u osnovi prate uplate pojedinih koncesionara i obračunavaju zatezne kamate, odnosno ista služi za druge radnje koje su određene zakonskim okvirom u sustavu koncesija.

Za razliku od ugovora o koncesiji koji imaju varijabilnu naknadu 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 događalo da koncesionari ne uplaćuju naknade prema napucima Ministarstva financija na točne račune koji sadržavaju ID (identifikacijske broj za svaki pojedini ugovor o koncesiji).

Suradnjom Ministarstva financija, FINA-e i davatelja koncesija ovi problemi velikim dijelom su otklonjeni.

Slika 1. Grafički prikaz tijeka dokumentacije (Davatelji koncesija→Ministarstvo financija→FINA)



Osim praćenja uplata, u okviru Registra koncesija prate se i podaci koji se odnose na status pojedinog ugovora o koncesiji od početka do isteka ugovora o koncesijama. Ovi podaci unose se u obrazac *Prijava za upis podataka o prestanku ugovora o koncesiji - Obrazac RU* koji je davatelj koncesije dužan dostaviti u roku od 10 dana od dana prestanka Ugovora o koncesiji. Na temelju obrasca se upisuju podaci o prestanku ugovora u RK – a radi pravovaljane evidencije o poslovanju koncesionara. Registar koncesija sadržava podatke o ugovorima koji su istekli, te su tretirani kao javni podaci dostupni svim građanima RH putem internetske stranice Ministarstva financija odnosno FINA-e.

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

Pravilnik obuhvaća i slučajeve koji se odnose na pokretanje stečajeva pojedinih koncesionara, a isto se provodi putem *Prijave za upis podataka o stečajnom postupku -Obrazac SP*, koju davatelj koncesije dostavlja u roku od 10 dana od dana pokretanja stečajnog postupka radi pravovaljane evidencije o poslovanju koncesionara. U okviru ovog obrasca upisuju se podaci o početku, tijeku te rezultatima stečajnog postupka.

U slučajevima prisilne naplate davatelji dostavljaju *Prijavu za upis podataka o prisilnoj naplati - Obrazac PN* u roku 10 dana od dana pokretanja prisilne naplate radi upisa podataka o pokrenutoj prisilnoj naplati.

Nadzor nad koncesijama podrazumijeva nadzor davatelja koncesije nad koncesionarima, dok prema odredbama Zakona o koncesijama (NN 143/12), Ministarstvo financija ima mogućnost provedbe dodatnog nadzora i nad davateljima koncesija, te će isti biti također evidentirani u Registru koncesija.

2.4. Dostupnost i pohranjivanje podataka u Registru koncesija

Davateljima koncesija i koncesionarima omogućen je uvid u podatke iz ugovora o koncesijama putem SMART kartice FINA-e. Kao što je prethodno navedeno, javnosti je omogućen uvid u javne podatke putem internetskih stranica Ministarstva financija. Javnim podacima se smatraju: naziv i matični broj davatelja koncesije, naziv/ime korisnika koncesije, datum početka i isteka ostvarivanja koncesije, naziv (vrsta) i lokacija ostvarivanja koncesije, te važeći koeficijenti za obračun naknade za koncesiju.

2.5. Uočeni problemi i postupanja u Registru koncesija

Tijekom izgradnje sustava RK, Ministarstvo financija se susrelo s problemima koji su posljedica nedovoljno ažurnog postupanja davatelja koncesija, ali i koncesionara. Posebice se mogu izdvojiti problemi suradnje s jedinicama lokalne, područje (regionalne) samouprave (JLPRS) koji su imali nesređene evidencije i nisu postupali po napucima Ministarstva financija. Ovakvi problemi najvećim dijelom su otklonjeni pri čemu Ministarstvo financija redovito s davateljima koncesija provodi kontinuirane mjere u slučaju postojanja odstupanja od odredbi definiranih Pravilnikom.

Prilikom upisa u Registar koncesija provjerava se ispunjenost svih elemenata u prijavi za upis i prijavi za upis promjena za koje postoje podaci u ugovoru o koncesiji ili aneksu ugovora o koncesiji. Ukoliko se utvrdi da nedostaje neki podatak ili da neki od podataka ne odgovara podatku navedenom u ugovoru, Ministarstvo financija davatelju koncesije šalje *Obavijest o zaprimljenoj nepotpunoj i/ili netočnoj dokumentaciji* radi dopune podataka, odnosno dostave nove prijave za upis ili prijave za upis promjena. Informativno se ista obavijest šalje i koncesionaru.

Ukoliko davatelji koncesije dostave cjelokupnu dokumentaciju potrebnu za upis ugovora u Registar koncesija, njihovim koncesionarima dodjeljuje se Identifikacijski broj (ID broj) pod kojim će se voditi evidencija ugovora o koncesiji u Registru koncesija. Ministarstvo financija kontinuirano ulaže posebne napore u kontroli zaprimljene dokumentacije. U tom smislu postignut je značajan napredak u praćenju koncesija kroz Registar koncesija, a time je omogućilo i svim davateljima koncesija praćenje i nadzor nad izvršavanjem obveza koncesionara iz njihovih nadležnosti.

U zaprimljenoj dokumentaciji od davatelja koncesija često se nailazilo na nepravilno popunjenu dokumentaciju prema kojima su odmah odaslane požurnice za dostavu točne i ispravne dokumentacije.

Kako bi se unaprijedilo funkcioniranje Registra koncesija, Ministarstvo financija i FINA zajedničkim su naporima tražili najbolja rješenja u smislu izvještavanja, veće operativnosti, iznalaženja rješenja radi poboljšanja cjelokupnog sustava Registra koncesija, a što je rezultiralo novinama u Konačnom prijedlogu Zakona o koncesijama 2012. godine.

3. ANALIZA PRIHODA OD NAKNADA ZA KONCESIJE

Analiza prihoda od naknada za koncesije u okviru ovog izvješća definira 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 JLPRS-a.

3.1. Naknada za koncesiju – obuhvat i metodološko obrazloženje

Prihodi od koncesija u najvećem dijelu su prihodi državnog proračuna, no ovisno o pojedinoj vrsti koncesije prihodi se u određenim omjerima dijele između državnog proračuna ili proračuna JLPRS i/ili su izravni prihodi JLPRS koji se ne dijele s državom. Podjela prihoda uređena je podzakonskim aktima koji se referiraju na pojedinu vrstu koncesije, odnosno zakonski akt koji istu regulira.

Prihodi od koncesija uređeni su odredbama Zakona o koncesijama, a 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.

Novčana 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.

U okviru krovnog 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.

Ugovorom o koncesiji, u skladu s dokumentacijom za nadmetanje, može se 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.

Kao što je prethodno navedeno naknade za koncesiju prihod su državnog proračuna i/ili proračuna JLPRS u omjeru koji je određen posebnim propisima kojima se uređuje pojedina vrsta koncesije.

Naplata koncesijskih naknada jasno je definirana u okviru odredbi Zakona o koncesijama pri čemu je obuhvaćen i način naplate dospjelih, a nepodmirenih koncesijskih naknada. Nadalje, pitanje koncesijskih naknada jasno je određeno i u smislu mogućnosti kompenzacija koje su izrijeком u samom Zakonu o koncesijama zabranjene, te se isključivo određuje plaćanje naknada u novčanom iznosu. Na taj način nastojale su se minimizirati pojavnosti nelegalne evazije ili sive zone.

S gledišta proračunskog računovodstva, prihodi od naknada za koncesije u državnom se proračunu evidentiraju kao proračunski prihod od nefinancijske imovine. Prihodi od naknada za koncesije čine najveći udio u prihodima od nefinancijske imovine, te uvelike utječu na kretanje ove stavke u državnom proračunu.

Ukupni prihodi naknada od koncesije ostvareni u 2012. godini iznose 1.282,4 mln kuna, dok su u istom razdoblju prethodne godine iznosili 852,2 mln kuna, pri čemu je ostvareno povećanje od 50,5 %.

Prosječan mjesečni prihod naknada od koncesije u 2012. godine iznosi 106,9 mln kuna, dok je u istom razdoblju prethodne godine iznosio 71 mln kuna.

U strukturi **izravnih prihoda državnog proračuna** najveći porast od 74% u 2012. godini bilježi prihod od naknada za koncesije u javnim telekomunikacijama i za upotrebu radijskih frekvencija koji je ostvaren u iznosu od 777,6 mln kuna. Nadalje u 2012. godini u strukturi istih, prihodi od naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru iznosili su 6,3 mln kuna, prihodi s osnova naknade za eksploataciju plina ostvareni su u iznosu od 185,2 mln kuna, prihodi od naknade za koncesije za igračnice iznose 30,5 mln kuna.

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države i grada i općine bilježe rast od 38% u 2012. godini u odnosu na prethodnu godinu. Tako su prihodi od naknada za koncesiju za mineralne i termalne vode u 2012. godini iznosili 6,6 mln kuna, prihodi od naknada za koncesiju za javnu vodoopskrbu iznose 31,7 mln kuna, prihodi od naknada za koncesiju za poljoprivredno zemljište u vlasništvu RH 9,7 mln kuna, te prihodi od naknada za koncesiju za osnivanje slobodne zone 300 tis. kuna.

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države, županije i grada/općine u 2012. godini bilježe porast od 36% u odnosu na prethodnu godinu. Tako su prihodi od naknada za koncesiju na pomorskom dobru u 2012. godini iznosili su 23,2 mln kuna, prihodi od naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina ostvareni su u iznosu od 6,3 mln kuna, prihodi od naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin ostvareni su u iznosu od 35,8 mln kuna, te prihodi od naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat iznose 32,7 mln kuna.

Tablica 2: Pregled prihoda po vrstama koncesija

Vrsta koncesije	2011.	2012.	2012./2011.
0	1	2	3
Naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru	9.198.324,75	6.258.030,92	68,03
Naknada za koncesije za igračnice	30.951.940,62	30.481.270,62	98,48
Naknada za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu	139.107.228,90	185.188.733,71	133,13
Naknada za konc. u javnim telekomunikacijama i za uporabu radio frekvencija	446.657.256,72	777.645.236,81	174,10
Naknada za konc. na javnim cestama	684.212,04	6.379,93	0,93
Izravni prihodi državnog proračuna	626.598.963,03	999.579.651,99	159,52
Naknada za koncesiju za min. i ter. vode	6.187.989,63	6.640.231,08	107,31
Naknada za koncesiju za javnu vodoops.	18.679.342,37	31.707.028,75	169,74
Naknada za konc. za poljop. zemlj. u vlasništvu RH	10.074.261,05	9.737.316,90	96,66
Naknada za konc. za osnivanje slobodne zone	197.205,51	290.774,32	147,45
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države i gradova i općina*	35.138.798,56	48.375.351,05	137,67
Naknada za koncesiju na pomorskom dobru	22.025.421,38	23.248.734,38	105,55
Naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina	9.698.450,04	6.322.229,69	65,19
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin	18.476.249,34	35.826.314,61	193,90
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat	22.014.242,36	32.683.750,18	148,47
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države, županije i grada/općine*	72.214.363,12	98.081.028,86	135,82
Naknada za koncesiju prava lova	3.337.551,19	3.302.459,60	98,95
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	822.467,41	1.054.663,71	128,23
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države i županije*	4.160.018,60	4.357.123,31	104,74
Direktni prihodi JLPRS-a	114.066.816,33	132.006.289,04	115,73
UKUPNO (DP+JLPRS)	852.178.959,64	1.282.399.444,25	150,48

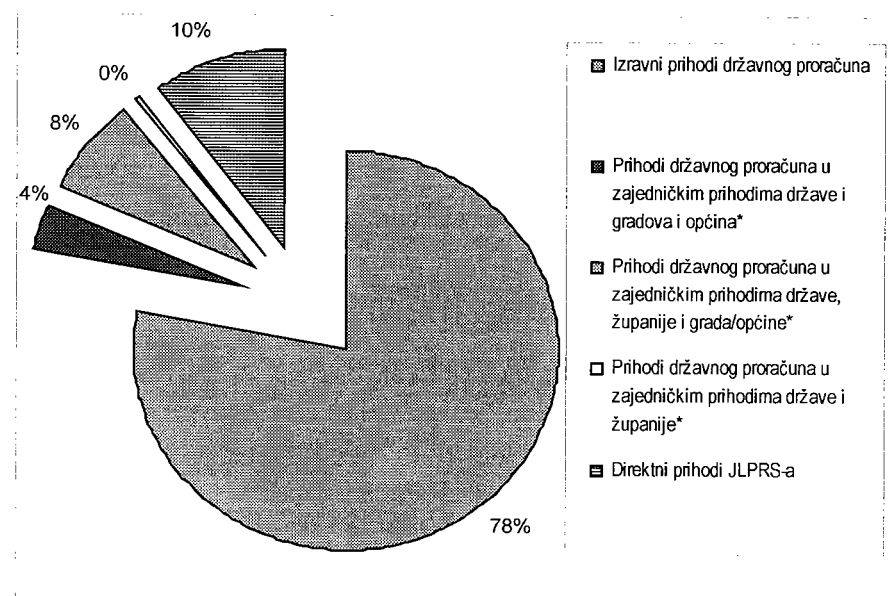
Izvor: FINA, Državna riznica

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i županije u 2012. godini bilježe tek neznatan pad u odnosu na prethodnu godinu za 4,7 %. Tijekom 2012. godine prihodi od naknada za koncesiju prava lova u 2012. godini iznosili su 3,3 mln kuna, a prihodi od naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda iznose 1,1 mln kuna.

Direktni prihodi JLPRS-a uključuju naknade od koncesija i naknade od koncesijskih odobrenja, te u 2012. godini iznose 132 mln kuna, što predstavlja povećanje od 16% u odnosu na prethodnu godinu. Prihodi gradova, općina i županija s osnova naknade za koncesije odnosi se na vlastite prihode koji se ne dijele sa državnim proračunom, te predstavljaju isključivo prihod JLPRS-a.

Slika 2. prikazuje strukturu prihoda državnog proračuna i direktnih prihoda JLPRS-a u ukupnim prihodima. Izravni prihodi državnog proračuna u 2012. godini činili su 78% ukupnih prihoda, direktni prihodi JLPRS-a su u ukupnim prihodima sudjelovali sa 10%, Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države, županije i grada/općine 8%, prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države i grada i općine 4%. Najmanji udio ostvarili su prihodi države u zajedničkim prihodima države i županije.

Slika 2. Struktura prihoda u 2012. godini



Izvor: FINA, Državna riznica

U podjeli prema vrstama koncesija, prihodi koji su navedeni u Tablici 2., se sukladno prethodno navedenom dijele¹ na:

- **Izravne prihode državnog proračuna u koje ulaze: naknada za koncesije za korištenje vodne snage radi proizvodnje električne energije, naknada za koncesije za igračnice, naknada za eksploataciju plina, naknada za koncesije u javnim telekomunikacijama i za uporabu radio frekvencija, te naknada za koncesije na javnim cestama.**

¹U samom obuhvatu koncesija koje postoje na području RH, postoji veliki broj nazivlja koje se koristi za pojedine koncesije, a to je posljedica prijašnjih odredbi posebnih zakona koji su vrijedili prije određenja novog krovnog Zakona o koncesijama koji je u procesu usklađenja s posebnim zakonima uskladio nazivlja, a sve je dostupno u obliku javnih podataka na internetskoj stranici Ministarstva financija (vidi detaljnije dio – Registar koncesija).

- **Zajednički prihodi** – države i grada/općine uključuju: naknadu za koncesije za zahvaćanje voda namijenjenih za ljudsku potrošnju, uključujući mineralne i termomineralne vode radi stavljanja na tržište u izvornom obliku (država: 50 posto, grad/općina: 50 posto), naknadu za koncesije za zahvaćanje voda za potrebe javne vodoopskrbe (država: 70 posto, grad/općina: 30 posto), naknadu za koncesije za poljoprivredno zemljište u vlasništvu RH (država: 50 posto, grad/općina: 50 posto), te naknade za koncesiju za osnivanje slobodne zone (država: 50 posto, grad/općina: 50 posto)
- **Zajednički prihodi proračuna-države, županije i grada/općine** koje čine: naknada za koncesije na pomorskom dobru, naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina, naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin i naknadu za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat.
- **Zajednički prihodi proračuna-države i županije** čine: naknada za koncesije prava lova (država: 40 posto, županija: 60 posto) i naknada za koncesije za korištenje vodne snage za pogon uređaja, osim proizvodnje električne energije, naknada za koncesije za zahvaćanje voda radi korištenja za tehnološke i slične potrebe (radi korištenja u proizvodnom postupku), naknada za koncesije za zahvaćanje mineralnih, termalnih i termomineralnih voda, naknada za koncesije za zahvaćanje vode za navodnjavanje za različite namjene, naknada za koncesije za korištenje voda za splavarenje, uključujući i korištenje voda za rafting, vožnju kanuima i drugim sličnim plovilima, naknada za koncesije za korištenje voda za postavljanje plutajućih ili plovećih objekata na unutarnjim vodama radi obavljanja ugostiteljske ili druge gospodarske djelatnosti, naknada za koncesije za korištenje kopnenih voda radi uzgoja riba i drugih vodenih organizama pogodnih za gospodarski razvoj (država: 20 posto, županija: 80 posto).
- **Direktni prihodi JLPRS-a** čine: naknada za koncesije koje su sukladno zakonskim i podzakonskim aktima određene kao direktni prihod JLPRS-a.

3.2. Prihodi od naknada za koncesiju JLPRS-a

Prihodi gradova, općina i županija s osnova naknade za koncesije odnosi se na vlastite prihode koji se ne dijele s drugim razinama vlasti, te predstavljaju isključivo prihod JLPRS-a. Politika koncesija određena Zakonom o koncesijama, te koordiniranim naporima svih dionika ovog sustava rezultirali su rastom prihoda po ovoj osnovi.

Direktni prihodi JLPRS-a uključuju naknade od koncesija i naknade od koncesijskih odobrenja. Radi obuhvata ovog Izvješća napominjemo kako se u okviru odredbi Zakona o koncesijama ne spominje koncesijsko odobrenje koja se dodjeljuju na kraće rokove od nekoliko dana do maksimalno 5 godina. Koncesijska odobrenja su isključivo u nadležnosti jedinica lokalne samouprave (JLS). Koncesijsko odobrenje izdaje vijeće za dodjelu koncesijskih odobrenja koje imenuje gradsko/općinsko vijeće².

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 3. prikazujemo prihode od naknada za koncesiju koje su raspoređene županijama i općinama/gradovima, a sukladno podjeli prihoda koje je uređeno podzakonskim aktima koji se referiraju na pojedinu vrstu koncesije, odnosno zakonski akt koji istu regulira.

Prema podacima iz Tablice 3. razvidno je značajno povećanje (31%) prihoda županija u zajedničkim prihodima u 2012. godini. Najviše su porasli prihodi od naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina plina

²Najviše koncesijskih odobrenja u ovom području daje se za obavljanje djelatnosti na pomorskom dobru, odnosno za obavljanje djelatnosti na morskoj obali, unutarnjim morskim vodama i teritorijalnom moru RH prema Zakonu o pomorskom dobru i morskim lukama (NN, 158/03). Uz prethodnu suglasnost ministarstva nadležnog za poslove zaštite prirode daje se koncesijsko odobrenje na posebno zaštićenim prirodnim vrijednostima koje se nalaze na pomorskom dobru.

(89%) , te nafte i kondenzata (49%). Naknade za koncesiju za turističko zemljište za hotele i turistička naselja bilježe porast od 78%.

Prihodi općinskih i gradskih proračuna također tijekom 2012. godine bilježe porast od 19% u odnosu na prethodnu godinu.

Najznačajniji porast vidljiv je kod naknada za koncesiju za javnu vodoopskrbu (70%), te kod naknada za koncesiju za turističko zemljište za hotele i turistička naselja (78%).

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 JLPRS. U tablici 3. prikazane su vrste koncesija prema nadležnosti pojedinih resora zaduženih za davanje koncesija.

Tablica 3: Pregled prihoda županija i općina/gradova s osnova zajedničkih prihoda

Vrsta koncesije	2011.		2012.	
	Županija	Općina/grad	Županija	Općina/grad
0	1	2	3	4
Naknada za koncesiju za min. i ter. vode		6.187.989,66		6.640.231,11
Naknada za koncesiju za javnu vodoops.		8.005.430,49		13.588.724,22
Naknada za koncesiju za poljoprivredno zemljište u vlasništvu RH		10.074.260,98		4.462.622,39
Naknada za konc.za osnivanje slobodne zone		197.205,49		290.774,31
Nakn.za konc.za zahv.pitke vode i prod.na trž.u bocama i dr.ambalaži		14.994,29		283.099,36
Prihodi gradskih i općinskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, gradskih i općinskih proračuna	0,00	24.479.880,91	0,00	25.285.451,39
Nakada za koncesiju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH			0,00	9.737.316,89
Nak.za konces.na pomorsko dobro	22.025.421,38	22.039.205,17	23.248.734,38	23.248.829,96
Naknada za otkopane količine neenergetskih mineralnih sirovina	5.721.259,42	13.186.596,17	4.214.819,42	10.537.056,46
Naknada za istraživanje mineralnih sirovina	150.908,33	470.128,26	15.963,85	207.219,84
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina plin	13.217.375,88	47.873.261,44	24.938.369,72	61.668.259,94
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina nafte i kondenzata	19.122.745,43	61.429.478,52	28.397.815,57	66.746.131,01
Naknada za koncciju za turist.zemlj.u kampovima	0,00	0,00	4.468.272,90	4.468.272,90
Naknada za koncesiju za turističko zem.hot.i tur.nas	535.695,94	535.695,94	951.814,72	951.814,72
Prihodi županijskih i općinskih prihoda u zajedničkim prihodima državnog, županijskih i općinskih/gradskih proračuna	60.773.406,38	145.534.365,50	86.235.790,56	177.564.901,72
Naknada za koncesiju prava lova	3.289.875,80		1.054.663,71	
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	5.006.327,01		3.302.459,60	
Prihodi županijskog proračuna u zajedničkim prihodima državnog i županijskog proračuna	6.296.202,81	0,00	4.357.123,31	0,00
UKUPNO	69.069.609,19	170.014.246,41	90.592.913,87	202.830.353,11

izvor: FINA, Državna riznica

Tablica 4. Vrste koncesija prema nadležnosti resora

Ministarstvo gospodarstva	Naknada za eksploataciju plina
	Naknada za eksploataciju mineralnih sirovina
	Naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina
	Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin
	Koncesija za distribuciju plina
	Koncesija za distribuciju tolinke energije
	Koncesija za pravo izgradnje energetskih objekata za distribuciju toplinske energije
	Koncesija za izgradnju distribucijskog sustava
	Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat
Ministarstvo poljoprivrede	Naknada za koncesiju prava lova
	Naknada zakoncesije za korištenje vodne snage radi proizvodnje električne energije
	Naknada za koncesije za korištenje vodne snage za pogon uređaja, osim za proizvodnju električne energije
	Naknada za koncesije za zahvaćanje vode radi korištenja za tehnološke i slične potrebe (radi korištenja u proizvodnom postupku)
	Naknada za koncesiju za zahvaćanje mineralnih, termalnih i termomineralnih voda
	Naknada za koncesije za zahvaćanje voda za navodnjavanje za različite namjene
	Naknada za koncesije za korištenje voda za splavarenje, uključujući i korištenje voda za rafting, vožnju kanuima i drugim sličnim plovilima
	Naknada za koncesije za korištenje voda za postavljanje plutajućih ili plovećih objekata na unutarnjim vodama radi obavljanja ugostiteljske ili druge gospodarske djelatnosti
	Naknada za koncesiju za zahvaćanje izvorskih, mineralnih i termomineralnih voda radi stavljanja na tržište u izvornom obliku ili prerađenom obliku, u bocama ili drugoj ambalaži
	Naknada za koncesije za korištenje kopnenih voda radi uzgoja riba i drugih vodenih organizama pogodnih za gospodarski razvoj
	Naknada za koncesije za zahvaćanje voda za potrebe javne vodoopskrbe
Ministarstvo poduzetništva i obrta	Naknada za osnivanje slobodne zone
Ministarstvo financija	Naknada za koncesije za igračnice
	Koncesija za obavljanje komunalne djelatnosti (prijeevoza putnika u javnom prometu; tržnice na malo; obavljanje prijevoza pokojnika; obavljanje dimnjačarskih poslova)
Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja	
Ministarstvo kulture	Koncesija za gospodarsko korištenje nepokretnog kulturnog dobra
Ministarstvo turizma	Koncesije za gospodarsko korištenje turističkog zemljišta u kampovima, te oko hotela i turističkih naselja
Ministarstvo zdravlja	Koncesija za obavljanje zdravstvene djelatnosti
Agencija za elektroničke medije	Koncesija za obavljanje djelatnosti pružanja medijskih usluga radija i televizije
Ministarstvo pomorstva	Naknada za koncesije na javnim cestama
	Koncesije za obavljanje javnog prijevoza u linijskom i obalnom pomorskom prometu
	Naknada za koncesiju na pomorskom dobru
HAKOM (Hrvatska agencija za poštu i elektroničke medije)	Naknada za koncesije u javnim telekomunikacijama i za uporabu radio frekvencija

Izvor: Ministarstvo financija; Registar koncesija

4. OSTALE AKTIVNOSTI U PODRUČJU KONCESIJA

Ostale aktivnosti obuhvaćene ovim izvješćem odnose se na podatke o postupcima davanja koncesija, a iste su definirane postupanjima u okviru stručnih povjerenstava, obavijestima o namjeri davanju koncesija, te broju novih ugovora sklopljenih u 2012. godini.

4.1. Osnivanje stručnih povjerenstava

Obveza osnivanja stručnog povjerenstva za davanje koncesije jedna je od novina uvedenih Zakonom o koncesijama iz 2008. godine. Prema ovom zakonu, davatelj koncesije dužan je prije postupka davanja koncesije imenovati stručno povjerenstvo te o tome obavijestiti Ministarstvo financija.

Prema podacima Ministarstva financija, najveći broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava odnosi se na davanje koncesija za obavljanje komunalnih djelatnosti, davanje koncesija na pomorskom dobru, te za obavljanje zdravstvene djelatnosti. Tijekom 2012. godine povećan je i broj osnivanja stručnih povjerenstva za davanje koncesija za obavljanje rudarske djelatnosti.

Davatelj koncesije može osnovati jedno stručno povjerenstvo za veći broj koncesija koje planira dati, ali koncesije moraju biti iz istog područja odnosno djelatnosti što je čest slučaj u području davanja koncesija za obavljanje javne zdravstvene usluge.

Tablica 5: Broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava

PODRUČJE/DJELATNOST	2012.
Komunalno gospodarstvo	153
Pomorsko dobro	27
Zdravstvena djelatnost	15
Energetika - plin	0
Gospodarenje otpadom	0
Korištenje voda	2
Radio i televizija	0
Energetika - toplinska energija	1
Pomorski linijski prijevoz	0
Zaštita prirode - prirodna dobra	0
Pravo lova	0
Poljoprivredno zemljište	0
Rudarstvo	34
Kulturana dobra	3
UKUPNO	235

Izvor: Ministarstvo financija: Registar koncesija

4.2. Obavijesti o namjeri davanja koncesija

Postupak davanja koncesije započinje objavom Obavijesti o namjeri davanja koncesije u Narodnim novinama, a nakon čega ista može biti objavljena i u ostalim sredstvima javnog priopćavanja i na web-stranici davatelja koncesije.

Kako postupak dodjele koncesija započinje danom objave Obavijesti o namjeri davanja koncesije u Narodnim novinama, zakonom je propisano što ista mora sadržavati. Danom objave obavijesti o namjeri davanja koncesije počinje teći rok za dostavu ponuda koji iznosi najmanje 30 dana. Tablica 3. prikazuje broj objavljenih Obavijesti o namjeri davanja koncesija, razrađeno prema predmetu koncesije. Veliki broj Obavijesti o namjeri davanja koncesija vidljiv je u području zdravstvene djelatnosti, iz razloga što je Zakon o zdravstvenoj zaštiti propisao da se djelatnost primarne zdravstvene zaštite daje u koncesiju.

U okviru stavke "komunalno gospodarstvo", sukladno propisu kojim se isto uređuje, nalaze se koncesije za djelatnost dimnjačara, pogrebnika, cvjećara, crpljenja septičkih jama, naplate parkiranja, odvoz otpada (smeća) i pojedine druge djelatnosti iz istog propisa.

Tablica 6: Broj koncesija ponuđenih u javno nadmetanje (prema Obavijestima o namjeri davanja koncesija objavljenima u Narodnim novinama)

PODRUČJE/DJELATNOST	2012.
Komunalno gospodarstvo	289
Pomorsko dobro	132
Zdravstvena djelatnost	342
Energetika - plin	1
Gospodarenje otpadom	0
Korištenje voda	8
Radio i televizija	29
Energetika - toplinska energija	7
Pomorski linijski prijevoz	0
Zaštita prirode - prirodna dobra	2
Pravo lova	0
Poljoprivredno zemljište	0
Rudarstvo	34
Kulturana dobra	0
UKUPNO	844

Izvor: Ministarstvo financija; Registar koncesija

4.3. Broj sklopljenih ugovora

Tijekom 2012. godine sklopljeno je ukupno 466 ugovora o koncesiji, od čega se najveći dio odnosi na ugovora za obavljanje zdravstvene djelatnosti (179). Za obavljanje komunalne djelatnosti sklopljen je 171 ugovor o koncesiji.

Tablica 7: Novi ugovori o koncesijama

PODRUČJE/DJELATNOST	2012.
Komunalno gospodarstvo	171
Pomorsko dobro	58
Zdravstvena djelatnost	179
Energetika - plin	0
Gospodarenje otpadom	0
Korištenje voda	11
Radio i televizija	10
Energetika - toplinska energija	3
Pomorski linijski prijevoz	1
Zaštita prirode - prirodna dobra	0
Pravo lova	0
Poljoprivredno zemljište	0
Rudarstvo	37
Kulturana dobra	1
UKUPNO	471

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

5. FINANCIJSKI NADZOR ZAKONITOSTI, PRAVILNOSTI I PRAVODOBNOSTI OBRAČUNA, PRIJAVA I UPLATA NAKNADA ZA KONCESIJE

Donošenjem Zakona o prestanku važenja Zakona o Financijskoj policiji (NN 25/12), koji je objavljen u „Narodnim novinama“ 28.02.2012. godine, a stupio na snagu 8. ožujka 2012., Ministarstvo financija je preuzelo poslove koje je do tada obavljala Financijska policija.

Uredbom o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva financija (NN 32/12), koja je stupila na snagu 15. ožujka 2012. godine, uređeno je da u sastavu Ministarstva financija, financijski nadzor zakonitosti, pravilnosti i pravodobnosti obračuna, prijava i uplata naknada za koncesije provodi Uprava za financijsko upravljanje, unutarnju reviziju i nadzor u okviru Sektora za proračunski nadzor i nadzor koncesija.

Financijski nadzor naknada za koncesije u okviru Ministarstva financija, Sektora za proračunski nadzor i nadzor koncesija je počeo nakon uspostave potrebne zakonske regulative, te stvaranjem tehničkih pretpostavki tako da su prvi nadzori kod proračunskih obveznika počeli 16. travnja 2012. godine.

Puni zakonodavni okvir, kojim je propisan način, obuhvat i druge odredbe koje se odnose na obavljanja financijskog nadzora zakonitosti, pravilnosti i pravodobnosti obračuna, prijava i uplata naknada od koncesija uspostavljen je donošenjem Zakona o koncesijama (NN 143/12) od dana 20. prosinca 2012. godine, a koji je stupio na snagu osmog dana od dana objave.

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

Od osobite je važnosti istaknuti da su propisane i prekršajne odredbe za davatelja koncesije i odgovornu osobu za taj prekršaj kod davatelja koncesije ako ne poduzima mjere potpunu i pravodobnu naplatu prihoda od koncesija te ukoliko istu ne naplati.

Također su propisane 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.

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.

U razdoblju od 16. travnja 2012. do 31. prosinca 2012. godine postupano je po 287 predmeta, otvoreno je 79 naloga za nadzor, te je utvrđena obveza i naložena uplata u iznosu od 29.939.016,01 kuna, također je utvrđena protupravno stečena imovinska korist u iznosu od 6.600.336,68 kuna, te je podneseno 10 optužnih prijedloga.

U navedenom razdoblju je poduzetim mjerama i aktivnostima ovog nadzornog tijela od proračunskih obveznika naplaćeno ukupno 37.446.046,87 kuna.

6. AKTIVNOSTI U DEFINIRANJU POLITIKE KONCESIJA U 2012. GODINI I PODUZIMANJE MJERA TIJEKOM 2013. GODINE U SUSTAVU SUSTAVU KONCESIJA

Kako bi u najvećoj mogućoj mjeri omogućili učinkovito korištenje instituta koncesije, nužno je uočene nedostatke sustava jasno definirati i odrediti moguće mjere koje su same po sebi dio politike koncesija. Ministarstvo financija je tijekom primjene Zakona o koncesijama iz 2008. godine uočilo niz nedostataka koji su dijelom uklonjeni, no još uvijek postoje područja koja je potrebno unaprijediti i kroz jasno određenje odgovornosti svakog dionika, a posebice davatelja koncesija koji moraju stvoriti povoljne uvjete kroz izmjene zakonske regulative, ali i kroz veći angažman usmjeren jačoj disciplini koncesionara i vođenju brige o zaštiti interesa RH kroz jasna postupanja koja uključuju procese naplate, pa i raskida ugovora. Svaki pojedini davatelj dužan je provesti adekvatne analize, stvoriti okvir uspješnom davanju koncesija kroz dobro definirane postupke i kroz studije opravdanosti kako bi se postigla ravnotežna vrijednost između naknada za koncesije i vrijednosti predmeta koncesije. U nastavku se daje pregled osnovnih nalaza koje je Ministarstvo financija uočilo, ali i predložene aktivnosti kojima će se eliminirati uočeni nedostaci.

6.1. Poduzete mjere i aktivnosti

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.

Evidencija iz Registra koncesija predstavlja podlogu za druge mjere koje poduzima Ministarstvo financija, a odnose se na prisilne naplate, te inspekcije koje su tijekom 2012. godine nakon prestanka rada Financijske policije određene u ustrojstvenoj jedinici zaduženoj za nadzor proračunskih prihoda i prihoda od koncesija.

U procesu nadzora, a sukladno odredbama Zakona o koncesijama jasno se navodi kako je svaki davatelj zasebno dužan voditi brigu o poštivanju ugovora o koncesiji, te na isto mora reagirati kako bi se naplatili dospjele nepodmirene obveze definirane ugovorom o koncesiji.

Ministarstvo financija stoga kontinuirano, sukladno Pravilniku o Registru koncesija, davateljima koncesija i koncesionarima šalje Obavijesti o dospjeloj, a nepodmirenoj naknadi za koncesiju.

Ovim izvješćem, Ministarstvo financija posebice naglašava kako je zakonska obveza svih davatelja koncesija korištenje web aplikacije Registra koncesija, a iz razloga adekvatnog i stalnog nadzora nad radom koncesionara.

Ovog trenutka, može se konstatirati da i unatoč nemalom broju uputa i svojevrsnih apela davateljima koncesija postoje još uvijek davatelji koji nisu preuzeli aplikaciju niti se istom koriste što umanjuje učinkovitost nadzora, ali i sve napore koje Ministarstvo financija ulaže ne bi li se postigli zadovoljavajući rezultati i disciplina u plaćanjima koncesionara.

6.2. Unapređenje sustava Registra koncesija

Potrebno je napomenuti kako Ministarstvo u svojim kontaktima s FINA-om unapređuje samo sučelje i sastavnice Registra koncesija, kako bi podiglo njegovu efikasnost i olakšalo služenje istim od strane svih davatelja. Jedna od mjera koja je vezana uz daljnje unapređenje odnosi se na Izvješće Državnog ureda za reviziju čije preporuke Ministarstvo slijedi i kao konstruktivne smatra da će dodatno unaprijediti mjere i učinkovitost sustava koncesija.

Naime, nalazom iz Izvješća Državnog ureda za reviziju za 2012. godinu stoji kako davateljima koncesija treba omogućiti izravan unos podataka iz pojedinačnih ugovora o koncesiji u Registar, kao i uvid u analitičke podatke o svakoj pojedinačnoj uplati, a radi uspostave učinkovitog i efikasnog sustava prikupljanja, evidentiranja, pohrane podataka i upravljanja bazom podataka.

Sukladno tome, Ministarstvo financija je u suradnji sa FINA-om pristupilo promjeni postojećeg sustava Registra koncesija te izradi novog modela ustroja Registra koncesija, a da pri tome postojeći sustav ostane u funkciji i omogućiti nesmetan prijelaz na novu aplikaciju. Očekuje se tijekom četvrtog tromjesečja 2013. godine puna uspostava novog sučelja kojim će se umnogome ubrzati proces administriranja i obrade podataka za svakog davatelja.

Nadalje novi Zakon o koncesijama (NN 143/12) člankom 4. stavkom 1. točkom c) propisao je kako davatelj koncesije može biti i pravna osoba posebnim propisima ovlaštena za davanje koncesija.

Sukladno tome, Ministarstvo financije uputilo je dopise lučkim upravama, kao davateljima koncesija, o svim radnjama koje su iste dužne provesti. Lučke uprave bile su dužne Ministarstvu financija dostaviti sve ugovore o koncesiji koji su trenutno na snazi, kao i odgovarajuće obrasce propisane Pravilnikom, Registru koncesija radi upisa istih u Registar koncesija.

Pravilnikom o registru koncesija, člankom 10. stavkom 4. propisano je ako je naknada za koncesiju zajednički prihod države, županije, grada i/ili općine (vrsta računa 17) poziv na broj sastoji se od modela 05 i ID broja ugovora sa dodijeljenim kontrolnim brojem.

Zakonom o koncesijama, lučke uprave definirane su kao davatelji koncesija, s tim da je kao uplatni račun za uplatu naknada za koncesiju po sklopljenim ugovorima o koncesijama, definiran račun lučke uprave otvoren kod poslovne banke (vrsta računa 11).

Obzirom da FINA nije ovlaštena za praćenje plaćanja po vrsti računa 11, Prijedlog FINA-e je da se definira poseban račun vrste 17 koji bi funkcionirao kao prijelazni račun tj. svaka od primljenih uplata prosljeđivala bi se na odgovarajući račun svake od lučkih uprava otvoren u poslovnoj banci (vrsta računa 11), a koji lučka uprava, kao davatelj koncesije, označi kao uplatni račun za uplatu naknade za koncesiju. U tu bi svrhu definirala bi se i posebna konstrukciju poziva na broj odobrenja. Ministarstvo financija naglašava kako prihodi od koncesija lučkih uprava i dalje u cijelosti ostaje vlastiti prihod lučkih uprava.

Na taj način upotpunit će se uočena praznina tako da se u svojoj naravi upotpunjavaju područja koja do sada nisu bila obuhvaćena zakonskim okvirom, a samim time nisu niti mogla biti evidentirana u Registru koncesija.

Ministarstvo financija u suradnji s FINA-om provodi zadnje radnje ka uspostavi uplatnih računa za lučke uprave, a kako bi se naknade za koncesiju koje su prihod lučkih uprava evidentirali u Registru koncesija.

6.3. Osvrt na problematiku naknada od koncesija – uočeni nedostaci

(i) Tijekom 2012. godine i primjene tada važećeg zakonskog okvira, Ministarstvo financija je poduzimalo niz radnji koje su prvenstveno bile usmjerene boljoj naplati, ali i poboljšanju postupaka davanja koncesija ne bi li se odredila pravilna koncesijska naknada koja odražava pravu vrijednost koju pojedini koncesionar stječe pravom na koncesiju. Pritom se može konstatirati kako su postignuti određeni napreci, ali još uvijek postoji dovoljno prostora kojim bi se u još većoj mjeri maksimizirali koristi od dodjele koncesija. Jedna od tih mjera predviđena je i Akcijskim planom za koncesije i javno – privatno partnerstvo koji je započet u 2012. godini, te formalno usvojen na Vladi RH tijekom travnja 2013. godine. Ovaj akcijski plan predstavlja temelj za poduzimanje ostalih radnji kojima će se dodatno unaprijediti sustav koncesija.

(ii) Kako bi se sustav koncesija podigao za još jednu kvalitativnu razinu, nužno je da svaki davatelj vodi brigu o dodjeljenim koncesijama, a što podrazumjeva mjere učinkovite provedbe postupaka dodjele koncesija, praćenja rada koncesionara, te osiguranja uredne naplate koncesijskih naknada. Naime, jedna od obveza davatelja koncesija koja proizlazi iz samog Zakona o koncesijama jest voditi brigu o učincima dodjeljenih koncesija, te postupanjima koje provodi pojedini davatelj u okviru svoje nadležnosti ovisno o vrsti koncesije. Takva izvješća služe za svrhu svakom davatelju u definiranju budućih mjera koje će provoditi u smislu davanja novih koncesija, jačanja nadzora nad postojećim koncesionarima, te svim ostalim mjerama usmjerenim maksimiziranju koristi koje proizlaze iz instituta koncesije. Isto je i definirano Zakonom o koncesijama u kojem je navedeno kako davatelji isto moraju dostavljati i Ministarstvu financija, a pri čemu se osobito moraju osvrnuti na:

- plaćanje naknade za koncesiju; poduzete radnje vezane uz nadzor rada koncesionara; pokrenute mjere prisilne naplate naknade za koncesiju i drugih novčanih obveza po osnovi nalaza/rješenja inspekcijskih i drugih službi; raskinute ugovore o koncesiji i oni koji su u procesu raskida; poslovanje koncesionara kada je to društvo posebne namjene; izvršenje podugovora i ugovora s takvim svojstvom koje je sklopio koncesionar, a koji su vezani uz ugovor o koncesiji, te ostale bitne podatke iz ugovora o koncesiji.

Gore navedene informacije davatelji koncesija dostavljali su na obrascima koje je propisalo Ministarstvo financija, a sukladno predmetu koncesije definirane člankom 5. Od ukupnog broja jedinica JLS-a (gradova i općina), njih 556, 142 jedinice (općine/gradovi) nisu dostavile tražene podatke prema evidenciji Ministarstva financija. Od 414 jedinica JLS-a koje su se očitovale, njih 46 nisu davatelji koncesija. Ukoliko promatramo županije, važno je napomenuti kako izvješće nisu zaprimljena izvješća od Zadarske županije, Vukovarsko-srijemske i Međimurske županije. Godišnje izvješće o koncesijama nije dostavio i Ured državne uprave u Primorsko-goranskoj županiji.

Davatelji koncesija svojim izvješćima definirali su područja sukladno zakonu o koncesijama i nadležnosti njihovog postupanja. Isti su poduzimali i mjere i aktivnosti u okviru svoje nadležnosti. Buduća postupanja u smislu sustava koncesija, a posebice povezano s nadzorom koje provodi Ministarstvo financija imat će kao jednu od temelja za poduzimanje mjera razmatranje izvješća i provedbu inspekcijskog nadzora tijekom budućeg razdoblja.

Iz dostavljenih izvješća razvidno je kako sami davatelji u okviru svojih nadležnosti još uvijek ne prate rad koncesionara na zadovoljavajući način što se u konačnici ogleda i kroz manje uplate kako u državni, tako i u proračun JLPRS-a.

(iii) Iznos koncesijske naknade i vrijednosti koncesije nije dobro odmijeren, a što je problem u samoj pripremi koncesijskih postupaka davanja, ali i velikom broju koncesijskih ugovora koji su sklopljeni prije 2005. godine gdje se nerijetko predmet koncesije obračunava kroz niske naknade za koncesiju što nije adekvatno vrijednosti i koristima koje ima koncesionar. Provedba jasnijeg postupanja mora biti usmjerena na promjene određenja koncesijskih naknada, bolju i adekvatnu pripremu koncesijskih ugovora, ali i pristupanje izmjenama koncesijskih ugovora. Može se zaključiti da je isto moguće ostvariti, no zahtjeva dodatni angažman svakog pojedinog davatelja koncesije koji mora voditi dužnu pažnju kod pripreme budućih koncesijskih modela, ali i jasno određenje prema izmjenama postojećih ugovora kako bi se izmjenile uočene anomalije i nedostaci.

(iv) Aktivnost davatelja koncesija mora biti usmjerena i na jasno strukturiranje ugovora s pripadajućim instrumentima osiguranja koji će omogućiti davatelju sigurniju naplatu, ukoliko se pojave problemi s pojedinim koncesionarima. Nemali broj davatelja koncesija još uvijek nema na pravi način regulirano ovo pitanje, a što u konačnici otežava postupanje davatelja, a u slučaju neredovitih plaćanja ili izbjegavanja plaćanja koncesionara. Osiguranje adekvatnih garancija, jamstava i ostalih instrumenata mora biti prioritet svakom davatelju.

(v) Naplate koncesijskih dugovanja uočenih u razdoblju koje se odnosi na 2012. godinu, ali jest i vrlo slično stanju koje je prisutno i tijekom 2013. godine ukazuje kako nerijetko davatelji ne provode adekvatna postupanja prisilnih naplata, ali i postupaka raskida ugovora što je jasno naznačeno u okviru samog Zakona o koncesijama. Nepostupanje u tom smislu uočeno je od strane Ministarstva financija koje redovito šalje požurnice, opomene za dugovanja, nalaže davateljima poduzimanje mjera, pa čak i raskida ugovora. Međutim, najveći dio davatelja nije proveo ovakve mjere što je iznimno veliki nedostatak koji je potrebno riješiti sustavnim pristupom pri čemu svaki davatelj mora biti odgovoran za svoje područje, a poglavito uzimajući u obzir financijske učinke evazija plaćanja koncesijskih naknada.

6.3.1. Poduzimanje mjera i otklanjanje nedostataka

Uočeni najvažniji nedostaci, iznijeti u prethodnom poglavlju točkama (i) do (v) velikim dijelom su nastojali biti rješavani kroz izravnu komunikaciju s davateljima koncesija kako pisanim putem, tako i drugim načinima komuniciranja. Najveća pažnja bila je usmjerena pojačanju nadzora koji se dodatno unaprijedio i novim ustrojstvom unutar Ministarstva financija kroz ustrojstvenu jedinicu koja je zadužena za nadzor proračunskih i koncesijskih prihoda. Međutim, veliki dio nedostataka koje treba sustavno rješavati odnosi se na određenja pravilne politike naknada u odnosu na predmet koncesije, jer se time uspostavljaju temelji i maksimiziraju se

koristi kroz rast prihoda od koncesija. Isto tako, jedana od važnih elemenata koji se odnosi na sustav koncesija jest i osiguranje učinkovitog okvira korištenja koncesija kao razvojne komponente hrvatskog gospodarstva, a što je u nemalom broju slučajeva povezano s javno – privatnim partnerstvom. Tijekom 2012. godine razmotreno je određenje najboljeg modaliteta kojim će se unaprijediti postojeći sustav, a što je realizirano, kako je prethodno i istaknuto usvajanjem Akcijskog plana za koncesije i javno – privatno partnerstvo.

Jedna od glavnih zadaća ovog akcijskog plana jest usmjerena određenju učinkovitosti davanja koncesija i pravilnom određenju naknada za koncesije koje moraju odražavati vrijednost koncesije i koristi koje ima pojedini koncesionar za vrijeme trajanja ugovora o koncesiji. Prvi korak koji je zadat u samom akcijskom planu jest onaj kojim se provodi revizija postojećih naknada za koncesije u svakom pojedinom segmentu, zakonu i/ili podzakonskom aktu. Ministarstvo financija je ovu prvu fazu provelo od travnja do kolovoza 2013. godine u suradnji s davateljima koncesija. Nakon prve faze, Ministarstvo financija će predložiti daljnje korake i modalitete kojima će eliminirati postojeći nedostaci koji su više nego očiti i prisutni su u dužem vremenskom razdoblju. Provedba daljnjih mjera sukladno sadašnjem obuhvatu, očekuje se do kraja 2013. godine, pri čemu će svaki od davatelja morati predložiti adekvatan model koji će osigurati poštivanje ekonomskih načela i optimalnog određenja koncesijskih naknada.

6.3.2. Opis mjera i osnovni ciljevi Akcijskog plana za koncesije i javno – privatno partnerstvo

Iz samog akcijskog plana koji u svojoj naravi predstavlja element politike koncesija prema stajalištu Ministarstva financija proizlazi kako sadašnji sustav određenja koncesijskih naknada nije optimalno određen i uslijed istoga nerijetko visina koncesijske naknade ne odgovara stvarnoj vrijednosti predmeta koncesije. Samim time, nameće se potreba provedbe revizije visine i načina naplate naknade za koncesiju koju će morati provoditi svaki davatelj posebno iz svoje nadležnosti. Isto podrazumijeva promjene zakonskih okvira kako bi se omogućila još veća naplata prihoda po osnovi koncesija. Najosnovnije poruke koje su proizašle iz prve faze realizacije akcijskog plana u području koncesija, možemo podijeliti u nekoliko kategorija:

a) Iz zaprimljenih očitovanja davatelja koncesija najvećim dijelom sami davatelji nisu dali značajnu podršku u kojoj bi pristupili reviziji postojećeg sustava iz njihove nadležnosti, a što se posebice odnosi na mjere kojima će se osigurati dovoljan prostor za povećanje koncesijskih naknada. S tim u vezi, stajalište Ministarstva financija je vrlo jasno, a ono jest usmjereno povećanju koncesijskih naknada u onim slučajevima gdje postoji nerazmjer u pojedinom području.

b) Akcijskim planom i njegovom prvom fazom, može se zaključiti kako općenito u ograničenom broju područja koncesioniranja postoji mogućnost povećanja naknada za koncesija posebice s obzirom da se na temelju koncesija u velikom broju slučajeva pružaju javne usluge, a što bi u konačnici utjecalo na povećanje cijena za građane. Ovakvo povećanje koncesijskih naknada ne bi trebalo biti kontraproduktivno i ne bi trebalo djelovati negativno na razvoj ovog instituta što je nužno prepoznati od strane davatelja pri čemu će se Ministarstvo financija zalagati za žurno ispunjenje ovih ciljeva, a u mjerama koje su predviđene i jasno određene u dijelu akcijskog plana koji se odnosi na koncesije.

c) Ministarstvo financija je utvrdilo akcijskim planom kako je potrebno orijentirati se na usklađenje koncesijskih naknada unutar istih predmeta koncesija (npr. komunalno gospodarstvo), rješavanje nezakonitih poslovanja bez ugovora za koncesiju ili suprotno ugovoru o koncesiji te pojačavanje discipline i naplate naknada za koncesije (nadzor i prisilna naplata), a prvenstveno većom aktivnosti davatelja koncesija.

d) S obzirom na dosadašnja iskustva Ministarstva financija u provedbi politike koncesija, potrebno je naglasiti kako ni jedan nadležni resor u okviru svoje politike koncesija nije predložio adekvatno povećanje koeficijenata za obračun naknada za koncesiju. Tim više pojedini resori su tražili i određeno smanjenje naknada za koncesiju smatrajući i previsokim, ali ujedno i prevelikim opterećenjem poduzetnika. Određenje koncesijskih naknada mora biti provedeno uz jasnu prethodnu analizu učinkovitosti dodjele koncesioniranja u pojedinim područjima koju mora izraditi svaki pojedini davatelj i na tome će se inzistirati s jasno određenim rokovima, te će se Vladi RH predočiti modaliteti koji će potaknuti rast koncesijskih naknada, a da se ne dovede u pitanje buduće koncesioniranje.

e) Sagledavajući problematiku koncesioniranja prirodnih dobra Republike Hrvatske kroz proteklo razdoblje stajalište Ministarstva financija u tom smislu je kao koncesijske naknade nisu dugi niz godina revidirane. Stoga je potrebno pristupiti u većoj mjeri angažmanu iznalaženja modela koji će omogućiti revidiranje postojećih ugovora što je od iznimne važnosti, a na čemu će Ministarstvo financija kao koordinator politike koncesija inzistirati.

f) Posebno je potrebno naglasiti kako se od primjene novoga zakonskog okvira u području koncesija (Zakon o koncesijama NN125/08) pojedini sektorski zakonski i podzakonski akti usklađivani su na način da se čak u određenim slučajevima koncesije zamjenjivane dozvolom izbjegavajući na taj način podrednu primjenu Zakona o koncesijama (Zakon o elektroničkim komunikacijama). Kod takvih slučajeva Ministarstvo financija gubi kontrolu nad tim sustavima (HAKOM), kao i mogućnost praćenja rada koncesionara (odnosno imatelja dozvola) nad obavljanjem njihove djelatnosti.

g) Smatrajući ovakve postupke nadležnih resora upitnima u pogledu njihovih nadležnosti nad provođenjem politike koncesija stajalište je Ministarstva financija u ovom Izvješću o politici koncesija jest da je potrebno žurno pristupiti izmjenama zakonskih okvira s ciljem uspostave veće odgovornosti davatelja koncesija.

h) U većini dosadašnjih ugovora o koncesiji pogotovo onih koji su dani na rok od 30 godina i više, nije predviđena mogućnost promjene koeficijenta za obračun naknade za koncesiju u smislu usklađenja vrijednosti dobara koje koncesionar koristi.

i) Već prije napomenuta naplata naknada za koncesiju koju provode davatelji koncesija nije zadovoljavajuća i na razini politike koncesija koju zagovara Ministarstvo financija. U tom smislu potrebno je poduzeti određene mjere kako bi davatelji koncesija pokrenuli sve radnje ka uspostavi i jačanju veće discipline nad izvršavanjem obveza njihovih koncesionara.

j) Ministarstvo financija zaprimilo je očitovanja svih resora a vezano na provedene mjere i aktivnosti iz njihovih nadležnosti tijekom 2012. godine. Nakon provedene detaljne analize Ministarstva financija, može se zaključiti kako je potrebno pristupiti odlučnijem poduzimanju mjera od stane davatelja koncesija, a što je definirano točkom 6.4. ovoga Izvješća .

6.4. Prijedlozi rješenja

Ministarstvo financija kao središnje tijelo državne uprave zaduženo za politiku koncesija, ovim izvješćem i navedenim nedostacima/nepravilnostima daje jasan pregled svih elemenata sustava, te predlaže određene mjere kojima će se eliminirati postojeći nedostaci. Kako bi se provele potrebne mjere, predlaže se usvajanje Zaključka Vlade RH kojim se prihvaća ovo Izvješće, te se nalaže provedba mjera od strane svakog pojedinog davatelja, a što se prvenstveno odnosi na sljedeće:

1. Provesti reviziju koncesijskih naknada i odrediti modalitete povećanja koncesijskih naknada u slučajevima kada koncesijska naknada ne odgovara stvarnoj vrijednosti predmeta koncesije,
2. Provesti revidiranje postojećih ugovora o koncesijama i pokrenuti postupke revidiranja u onim slučajevima kada su primjetni znatni nesrazmjeri između koristi koje ostvaruje koncesionar i naknade koju ostvaruje davatelj koncesij
3. Provesti detaljnu analizu svih ugovora o koncesijama i o tome izvjestiti Vladu RH s konkretnim prijedlozima,
4. Pokrenuti postupke prisilne naplate za dugovanja koncesionara,
5. Pokrenuti raskide ugovora o koncesijama ukoliko su se iscrpili instrumenti i mjere prisilne naplate,
6. Unaprijediti kvalitetu priprema i provedbe postupaka davanja koncesija radi postizanja većih učinaka i maksimiziranja koristi instituta koncesije,
7. U slučajevima gdje postoje mogućnosti nagodbe, iste žurno provesti, ali uz jasno osiguranje svih tražbina koje bi postojale u situacijama kada je moguće provesti nagodbu između davatelja koncesije i koncesionara, te
8. Provesti i ostale radnje iz nadležnosti pojedinog resora, a što uključuje i suradnju s nadležnim državnim odvjetništvima

Navedeni prijedlozi od 1 do 7 predstavljaju obvezu koja je jasno definirana kako krovnim zakonom o koncesijama, tako i sektorskim zakonima koji uređuju područje koncesioniranja. Nepoduzimanje mjera jasno je određeno i u

okviru prekršajnih odredbi Zakona o koncesijama, te isto mora biti jedan od elemenata koji će biti kao takav i korišten sukladno člancima 59., 60. i 61. Zakona o koncesijama. Davatelji koncesija dužni su o svemu izvjestiti Vladu RH, a za koju će izvješće pripremiti Ministarstvo financija.

I na kraju ovog Izvješća ističe se kako je predmetna materija obuhvatila razdoblje iz 2012. godine, ali zbog važnosti i mogućnosti intenziviranja korištenja instituta koncesije u smislu gospodarskog rasta, predviđene mjere smatraju se sastavnim dijelom politike koncesija i prioritet svakog pojedinog davatelja koncesija koji po istom mora postupati.

POPIS SLIKA I TABLICA:

Slika 1. Grafički prikaz tijela dokumentacije

Slika 2. Struktura prihoda u 2012. godini

Tablica 1. Prikaz borja ugovora o koncesiji u Registru koncesija

Tablica 2. Pregled prihoda po vrstama koncesija

Tablica 3. Pregled prihoda županija i općina/gradova s osnova zajedničkih prihoda

Tablica 4. Vrste koncesija prema nadležnosti resora

Tablica 5. Broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava

Tablica 6. Broj koncesija ponuđenih u javno nadmetanje (prema Obavijestima o namjeri davanja koncesija objavljenima u Narodnim novinama)

Tablica 7. Novi ugovori o koncesijama