

**REPUBLIKA HRVATSKA
MINISTARSTVO FINACIJA**

NOVI POKRET
17.11.2014 15²⁰

**IZVJEŠĆE O PROVEDENOJ POLITICI
KONCESIJA U 2013. GODINI**

Zagreb, listopad 2014.

SADRŽAJ:

UVOD

1. SUSTAV KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ I ODREĐENJE OSNOVNIH PRIORITYNIH CILJEVA U PODRUČJU KONCESIJA U 2013. GODINI.....	5
2. REGISTAR KONCESIJA.....	6
3. ANALIZA PRIHODA OD NAKNADA ZA KONCESIJU	10
4. OSTALE AKTIVNOSTI U PODRUČJU KONCESIJA	19
5. FINANCIJSKI NADZOR ZAKONITOSTI, PRAVILNOSTI I PRAVODOBNOSTI OBRAČUNA, PRIJAVA I UPLATA NAKNADA ZA KONCESIJE.....	22
6. AKTIVNOSTI U DEFINIRANJU POLITIKE KONCESIJA U 2013. GODINI I ODUZIMANJE MJERA TIJEKOM 2014. GODINE U SUSTAVU KONCESIJA.....	23

OPERATIVNI SAŽETAK

Ministarstvo financija kao nositelj politike koncesija u suradnji s ostalim sudionicima sustava gradi 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.

U okviru zakonskog okvira o koncesijama Ministarstvo financija određeno je 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.

Tijekom 2013. godine glavno obilježje provedbe politike koncesija bilo je usmjereno ka stalnom nadzoru urednosti provedbe ugovora o koncesijama, te se oslanjalo na nekoliko važnih aktivnosti, a posebice:

- Kontinuirano praćenje rada koncesionara, uz redovite aktivnosti i mjere slanja obavijesti davateljima koncesija o svim dužnicima iz njihovih nadležnosti,
- Pokretanju nadzora nad koncesionarima koji imaju stalno dugovanje prema podacima iz Registra koncesija,
- Unapređenje sustava Registra koncesija kroz aktivno sudjelovanje davatelja koncesija na unosu podataka u bazu Registra koncesija,
- naporima usmjerenim jačanju okvira dodjele koncesija, postupaka davanja koncesija i određenja prikladnih modela u okviru posebnih/sektorskih zakona po pojedinačnim prijedlozima odluka, te
- uređenju zakonskog okvira što obuhvaća mjere izmjena zakonskih i podzakonskih akata iz pojedinog područja koncesija 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. Pojačana aktivnost u smislu urednog plaćanja

obveza koncesionara i smanjenje pojavnosti nepoštivanja ugovora o koncesijama, te samog izbjegavanja plaćanja obveza 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, tijekom 2012. i 2013. godine dodatno jačava ovaj segment u kojem se moraju uložiti dodatni napori svakog davatelja koncesija.

Ukupni koncesijskih prihodi u 2013. godini iznosili su 1.113,0 mln kuna, dok su u istom razdoblju prethodne godine iznosili 1.272,7 mln kuna.

U kolovozu 2012. godine je Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture izmijenilo Pravilnik o plaćanju naknada za pravo uporabe adresa, brojeva i radio-frekvencijskog spektra na način da su smanjene ili ukinute određene naknade za pravo uporabe radio-frekvencijskog spektra za mreže za vlastite potrebe i za radiodifuziju. Temeljem tih izmjena, naknade koje su se naplaćivale tijekom 2013. su manje od onih 2012. godini.

Također, i u 2012. i u 2013. godini su dodijeljeni dijelovi radio-frekvencijskog spektra za mreže javnih pokretnih komunikacija, tzv. digitalna dividenda, a koji nisu planirani unutar redovnih (uobičajenih) prihoda za pravo uporabe radio-frekvencijskog spektra. U 2012. godini su naknade na temelju tih dozvola naplaćene u iznosu od 332 mil. kuna, dok su one u 2013. godine iznosile 289 mil. kuna, što je također doprinijelo razlici prihoda između 2012. i 2013. godini.

Prihodi od eksploatacija plina u epikontinentalnom pojasu u državnom proračunu u 2013. godini su pali za 39 mln u odnosu na 2012. godinu iz razloga smanjenja pridobivenih količina plina u epikontinentalnom pojasu.

Naime, količine pridobivenog prirodnog plina u Sjevernom Jadranu padaju iz godine u godinu. Tako je u 2012. godini u Sjevernom Jadranu pridobiveno 1.084.522 milijardi m³ prirodnog plina, a u 2013. godini 966.470 milijardi m³ prirodnog plina.

Dakle u 2013. godini je pridobiveno 118.522 milijardi m³ prirodnog plina manje u odnosu na 2012. godinu.

U razdoblju od 01. siječnja 2013. do 31. prosinca 2013. godine, obavljeno je 127 nadzora pravilnosti obračuna i uplata naknada za koncesije sa utvrđenim obvezama u iznosu od 51.035.586,31 kuna, doneseno je 87 rješenja kojima je utvrđena obveza i naložena uplata u iznosu od 41.082.566,29 kuna, te je podneseno 20 optužnih prijedloga. U navedenom razdoblju je poduzetim mjerama i aktivnostima ovog nadzornog tijela od proračunskih obveznika naplaćeno ukupno 22.702.356,21 kuna.

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 uspostavljanje 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. Navedeni akcijski plan velikim dijelom je utjecao na rješavanje određenih pitanja koja se odnose na samo javno – privatno partnerstvo i koncesije uzimajući u obzir rješavanje pitanja koja se odnose na širi tretman oblika JPP-a i koncesijskih modela, a povezano sa statističkim i računovodstvenim tretmanom. Sam Akcijski plan je izvršen uzimajući u obzir najbolju praksu primjene ovih modela, ali i drugih kategorija bitnih za razvoj instituta koncesije u svrhu gospodarskog razvoja.

Ministarstvo financija kao središnje tijelo državne uprave zaduženo za provedbu politike koncesija, ovim Izvješćem daje 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 koncesionarima treba biti veća i učinkovitija. Kako bi se postojeći sustav dodatno unaprijedio i

poboljšao, 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 2013. GODINI

Sustav koncesija u Republici Hrvatskoj je složen i isprepleten zakonskim i podzakonskim aktima koji su usklađeni s krovnim Zakonom o koncesijama (NN 143/12), izuzimajući Zakon o pomorskom dobru i morskim lukama, koji je u postupku usklađenja. U nastavku se daje prikaz zakonodavnog okvira koji određuje sustav koncesija u Republici Hrvatskoj.

1.1. Zakon o koncesijama (NN 143/12)

Ministarstvo financija je ovim zakonom 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 sustav koncesija s međunarodnom praksom, pravnom stečevinom EU, iznalaženju rješenja u postojećim postupanjima, ali i stvorili uvjeti za još učinkovitiju politiku koncesija.

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

Osnovni cilj aktivnosti u stvaranju učinkovitog sustava koncesija bilo je postupanje Ministarstva financija na svim razinama i područjima na kojima se daju koncesije što je obuhvaćalo različite mjere i aktivnosti provedene tijekom 2013. godine.

Tako su tijekom 2013. godine 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. 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.
- 3. 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
- 4. Povećanje broja koncesijskih ugovora, povećanje prihoda od koncesijskih naknada i efikasnija naplata dugovanja koncesionara**
- 5. Davanje redovitih tumačenja Zakona o koncesijama**
- 6. Izrada uputa i priopćenja za korisnike Zakona o koncesijama**
 - Objava svih materijala na WEB stranicama Ministarstva financija

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

Preduvjet efikasnoj implementaciji novih zakonodavnih pravila jest usmjereno jačanju administrativnih kapaciteta svih dionika sustava. Ministarstvo financija je u tom smislu, a nastavljajući s preuzetim obvezama još iz pregovora s EU poticalo vlastito administrativno jačanje, te provodilo stručne edukacije i osposobljavanja drugih tijela u sustavu koncesija, a prvenstveno primarno resornih ministarstava, ali i drugih velikih davatelja koncesija.

U skladu s krovnim zakonom o koncesijama i politici koncesija, Ministarstvo financija je pored redovitih kontinuiranih tumačenja zakona, stručne podrške i operativne koordinacije s davateljima koncesija, pokrenulo i nekoliko posebnih projekata usmjerenih 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:

- Twinninglight 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 PPPsin 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 tu svrhu, Ministarstvo financija je nastavilo s provedbom odrednica sadržanih u samim projektima tijekom 2013. godine.

U svrhu provođenja novoga zakonodavnog okvira za koncesije, a u smislu obveza edukacija, Ministarstvo financija je pripremilo 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 jedinstvena je elektronička evidencija svih ugovora o koncesijama na području Republike Hrvatske, a koju vodi Ministarstvo financija uz stalnu tehničku podršku Financijske agencije.

Registar koncesija kreira evidenciju svih danih koncesija u Republici Hrvatskoj u svrhu praćenja izvršavanja ugovora o koncesijama, prvenstveno radi praćenja izvršavanje obveza koncesionara. Baza podataka Registra koncesija kreirana je na način da omogući davateljima koncesija stalno praćenje izvršavanja obveza koncesionara.

Operativno funkcioniranje Registra koncesija započelo je u lipnju 2006. godine. U Registru koncesija evidentirani su svi ugovori oda dana ustroja Registra koncesija, njih 16.200, 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 isteka rok trajanja.

Tablica 1. prikazuje broj aktivnih ugovora o koncesiji na dan 31. prosinca 2013. godine prema područjima/djelatnostima.

Tablica 1. Prikaz broja ugovora o koncesiji u Registru koncesija

PODRUČJE/DJELATNOST	na dan 31.12. 2013.
Komunalno gospodarstvo	1.100
Pomorsko dobro	873
Zdravstvena djelatnost	4.657
Energetika - plin	74
Gospodarenje otpadom	30
Korištenje voda	635
Radio i televizija	177
Pomorski linijski prijevoz	47
Zaštita prirode - prirodna dobra	6
Pravo lova	76
Poljoprivredno zemljište	165
Rudarstvo	1.303
Igre na sreću	32
Slobodne zone	11
Javne ceste	3
Lučke djelatnosti	745
Zračne luke	1
UKUPNO	9.935

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

2.1. Funkcioniranje, ciljevi 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, sukladno zakonskom okviru određenom Zakonom o koncesijama i posebnim/sektorskim zakonima.

Rad u okviru Registra koncesija tijekom 2013. godine bio je određen je Pravilnikom o Registru koncesija (NN 26/13) (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 proslijeđuje 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. Prijava za upis podataka o prestanku ugovora o koncesiji-*Obrazac RU*
6. Prijava za upis obavljenog financijskog nadzora-*Obrazac FN*
7. Prijava za upis podataka o stečajnom postupku-*Obrazac SP*
8. 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.

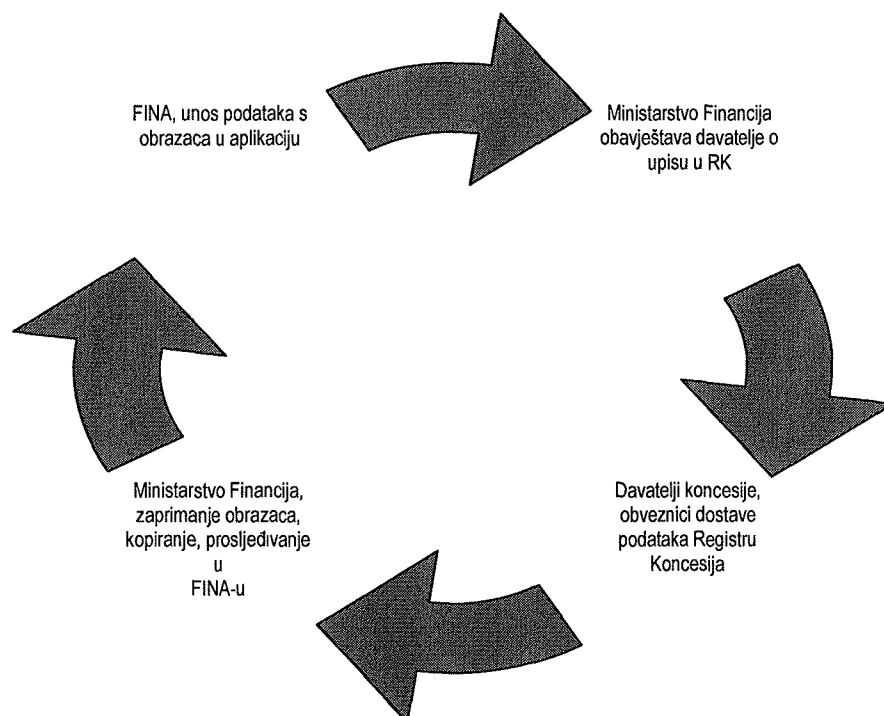
2.2. Registar koncesija i utvrđivanje naknade za koncesiju

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 inspekcijske 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.

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 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.

2.5. Uočeni problemi i postupanja u Registru koncesija

Tijekom izgradnje sustava registra koncesija, 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.

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.

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 2013. godini iznose 1.113,0 mln kuna, što predstavlja smanjenje u odnosu na prethodnu godinu od 12,6 posto. Prosječan mjesečni prihod naknada od koncesije u 2013. godine iznosi 93,2 mln kuna, dok je tijekom 2012. godine iznosio 106,9 mln kuna.

U kolovozu 2012. godine je Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture izmijenilo Pravilnik o plaćanju naknada za pravo uporabe adresa, brojeva i radio-frekvencijskog spektra na način da su smanjene ili ukinute određene naknade za pravo uporabe radio-frekvencijskog spektra za mreže za vlastite potrebe i za radiodifuziju. Temeljem tih izmjena, naknade koje su se naplaćivale tijekom 2013. godine su manje od onih 2012. godini.

Također, i u 2012. i u 2013. godini su dodijeljeni dijelovi radio-frekvencijskog spektra za mreže javnih pokretnih komunikacija, tzv. digitalna dividenda, a koji nisu planirani unutar redovnih (uobičajenih) prihoda za pravo uporabe radio-frekvencijskog spektra. U 2012. godini su naknade na temelju tih dozvola naplaćene u iznosu od 332 mil. kuna, dok su one u 2013. iznosile 289 mil. kuna, što je također doprinijelo razlici prihoda između 2012. i 2013. godini.

Prihodi od eksploatacija plina u epikontinentalnom pojasu u državnom proračunu u 2013. godini su pali za 39 mln u odnosu na 2012. godinu iz razloga smanjenja pridobivenih količina plina u epikontinentalnom pojasu.

Naime, količine pridobivenog prirodnog plina u Sjevernom Jadranu padaju iz godine u godinu. Tako je u 2012. godini u Sjevernom Jadranu pridobiveno 1.084.522 milijardi m³ prirodnog plina, a u 2013. godini 966.470 milijardi m³ prirodnog plina.

Dakle u 2013. godini je pridobiveno 118.522 milijardi m³ prirodnog plina manje u odnosu na 2012. godinu.

U strukturi **izravnih prihoda državnog proračuna** jedini porast bilježi prihod od naknada za koncesije na vodama i javnom vodnom dobru (132,2 posto) koji je u 2013. godini ostvaren u iznosu od 14,5 mln kuna, kada su isti 2012. godini ostvareni u iznosu od 6,3 mln kuna. Prihodi od naknada u javnim telekomunikacijama i za upotrebu radijskih frekvencija ostvareni u iznosu od 664,4 mln kuna, što u usporedbi s 2012. godini predstavlja smanjenje za 13 posto odnosno za 113 mln kuna. Razlog pada ovih prihoda prvenstveno je bio posljedica nedavanja novih koncesija teleoperaterima jer su iste dane 2012. godine. Prihodi s osnova naknade za eksploataciju plina ostvareni su u iznosu od 146,0 mln kuna, te su u usporedbi s 2012. godinom manji za 39 mln kuna ili 21 posto. Razlog pada ovih prihoda prvenstveno je nastao zbog smanjenje eksploatacije plina u

epikontinentalnom pojasu tijekom 2013. godine. Prihodi od naknade za koncesije za igračnice ostvareni su u iznose 26,7 mln kuna i manji su 4 mln kuna u usporedni s 2012. godinom kada su isti ostvareni u iznosu od 30 mln kuna.

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države i grada i općine ostvareni su u iznosu od 28,2 mln kuna i bilježe smanjenje od 27 posto u odnosu na prethodnu godinu kada su isti ostvareni u iznosu od 38,6 mln kuna. Tako su prihodi od naknada za koncesiju za mineralne i termalne vode u 2013. godini iznosili 5,8 mln kuna, prihodi od naknada za koncesiju za javnu vodoopskrbu iznose 21,7 mln kuna, te prihodi od naknada za koncesiju za osnivanje slobodne zone 323 tis. kuna.

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države, županije i grada/općine ostvareni su u iznosu od 94,3 mln kuna i bilježe smanjenje od 3 posto u odnosu na prethodnu godinu kad su isti iznosili 98,0 mlina kuna. Tako su prihodi od prihodi od naknada za koncesiju za poljoprivredno zemljište u vlasništvu RH iznosili 5,6 mln kuna, prihodi od naknada za koncesiju na pomorskom dobru u 2013. godini iznosili su 26,3 mln kuna, prihodi od naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina ostvareni su u iznosu od 7,4 mln kuna, prihodi od naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin ostvareni su u iznosu od 30,3 mln kuna, te prihodi od naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat iznose 30,4 mln kuna.

Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i županije ostvareni su u iznosu od 3,9 mln kuna u 2013. godini i bilježe pad u odnosu na prethodnu godinu za 10 % kada su isti iznosili 4,6 mln kuna. Tijekom 2013. godine prihodi od naknada za koncesiju prava lova 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 čine naknade za koncesije koje su sukladno zakonskim i podzakonskim aktima određene kao direktni prihod JLPRS-a, a uključuju naknade od koncesija i naknade od koncesijskih odobrenja, te u 2013. godini iznose 134,8 mln kuna, što predstavlja povećanje od 2 posto 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 2013. godini činili su 77 posto ukupnih prihoda, direktni prihodi JLPRS-a su u ukupnim prihodima sudjelovali sa 12 posto. Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države, županije i grada/općine 8 posto, prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države i grada i općine 3 posto. Najmanji udio ostvarili su prihodi države u zajedničkim prihodima države i županije.

Tablica 2: Pregled prihoda po vrstama koncesija

Vrsta koncesije	2012	2013	2013 /2012
0	1	2	3
Naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru	6 258 030,92	14 533 844,14	232,24
Naknada za koncesije za igračnice	30 481 270,62	26 656 411,56	87,45
Naknada za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu	185 188 733,71	146 013 985,81	78,85
Naknada za konc u javnim telekomunikacijama i za uporabu radio frekvencija	777 645 236,81	664 415 676,92	85,44
Naknada za konc na javnim cestama	6 379,93	2 286,61	35,84
Izravni prihodi državnog proračuna	999.579.651,99	851.622.205,04	85,20
Naknada za koncesiju za min i ter vode	6 640 231,08	5 759 309,18	86,73
Naknada za koncesiju za javnu vodoops	31 707 028,75	21 728 094,78	68,53
Naknada za konc za osnivanje slobodne zone	290 774,32	323 510,64	111,26
Naknada za koncesiju za zahvaćanje pitke vode		482 828,70	
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države i gradova i općina	38.638.034,15	28.293.743,30	73,23
Naknada za konc za poljop zemlj u vlasništvu RH	9 737 316,90	5 601 740,93	57,53
Naknada za koncesiju na pomorskom dobru	23 248 734,38	26 263 822,47	112,97
Naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina	6 322 229,69	7 425 224,39	117,45
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin	35 826 314,61	30 251 095,99	84,44
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat	32 683 750,18	30 397 469,26	93,00
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države, županije i grada/općine	98.081.028,86	94.337.612,11	96,18
Naknada za koncesiju prava lova	3 302 459,60	3 271 034,29	99,05
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	1 054 663,71	653 582,95	61,97
Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države i županije	4.357.123,31	3.924.617,24	90,07
Direktni prihodi JLPRS-a	132.006.289,04	134.847.010,47	102,15
UKUPNO (DP+JLPRS)	1 272 662 127,35	1.113 025.188,16	87,46

Izvor: FINA, Državna riznica

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

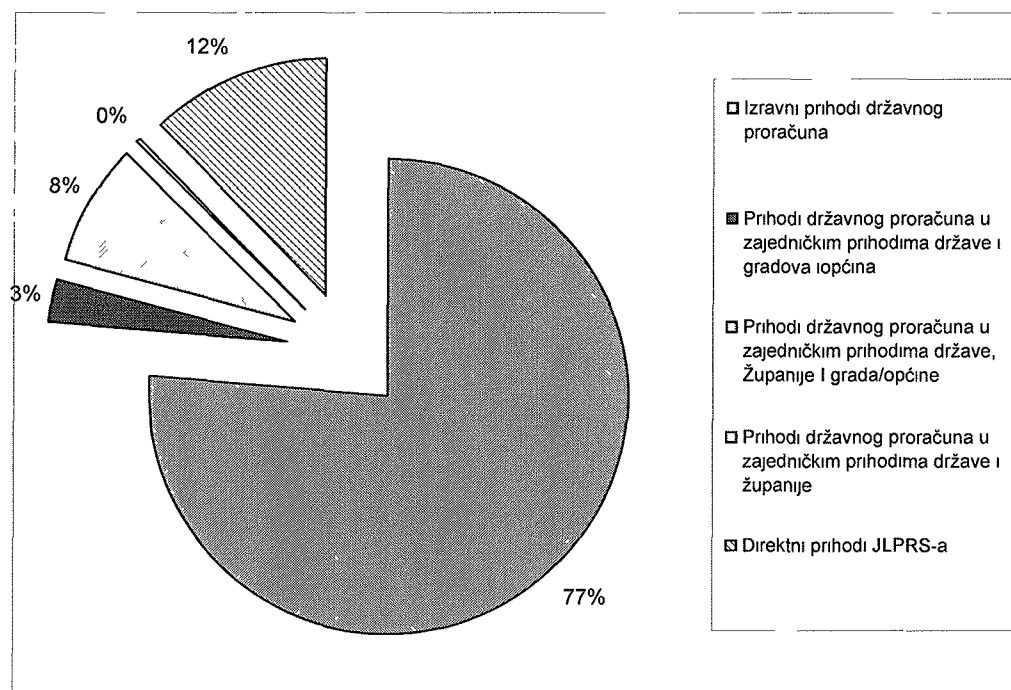
- **Izravne prihode državnog proračuna u koje ulaze:** naknada za koncesije za korištenje vodne snage radi proizvodnje električne energije, naknada za koncesije za igračnice, naknada za eksploataciju plina, naknada za koncesije u javnim telekomunikacijama i za uporabu radio frekvencija, te naknada za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

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 podrobije dio – Registar koncesija)

za potrebe javne vodoopskrbe (država: 70 posto, grad/općina: 30 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: naknadu za koncesije za poljoprivredno zemljište u vlasništvu RH (država: 25 posto, županija: 10 posto, grad/općina: 65 posto 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).

Slika 2. Struktura prihoda u 2013. godini



Izvor: FINA, Državna riznica

3.2. Prihodi od naknada za koncesiju JLPRS-a kao zajednički prihodi

Prihodi gradova, općina i županija s osnova naknade za koncesije odnose 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 povećanje (8 posto) prihoda županija u zajedničkim prihodima u 2013. godini. Najviše su porasli prihodi od naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda (148 posto), naknade za koncesiju za turističko zemljište u kampovima (80 posto), te naknade za koncesiju za pravo lova (49 posto).

Međutim, ukupni prihodi općinskih i gradskih proračuna tijekom 2013. godine bilježe smanjenje od 3 posto u odnosu na prethodnu godinu. Pritom, najznačajnije smanjenje je prisutno kod naknada za koncesiju za javnu vodoopskrbu (31 posto). Istovremeno je došlo do značajnog povećanja naknade za koncesiju za poljoprivredno zemljište (37 posto) a što je posljedica nove zakonske promjene u omjerima raspodjele.

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.

Prema podacima Ministarstva financija i FINA-e zajednički prihodi od naknada za koncesiju podijeljeni su u četiri skupine. Ukupni prihodi ostvareni po svim vrstama koncesija u 2013. godini iznosili su 450.368.929,78 kuna. Od navedenog iznosa prihodi raspoređeni državnom proračunu iznosili su 158.826.073,26 kuna ili 35,3 posto, prihodi županijskih proračuna iznosili su 97.684.306,93 kuna ili 21,7 posto, te prihodi proračuna grada/općina iznosili su 193.858.549,59 kuna ili 43,0 posto.

3.2.1. Zajednički prihodi državnog proračuna i proračuna grada/općine

U ovu skupinu prihoda uvrstavaju se: Naknade za koncesije za mineralne i termalne vode, naknada za koncesije za javnu vodoopskrbu, naknada za koncesije za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH po odlukama Vlade RH, 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 2013. godini ukupni prihodi ostvareni po ovim vrstama koncesija iznosili su 45.679.600,35 kuna od čega je u državni proračun uplaćeno 28.293.743,30 kuna ili 61,9 posto. Proračunima gradova/općina uplaćen je iznos od 17.385.857,05 kuna ili 38,1 posto.

3.2.2 Zajednički prihodi državnog proračuna, županijskih proračuna i proračuna grada/općine

U ovu skupinu prihoda ulaze: Naknada za koncesiju za poljoprivredno zemljište u vlasništvu države, naknada za koncesiju na pomorskom dobru, naknada za koncesiju za dugogodišnji zakup za ribnjake, naknada za koncesiju za otkopane količine neenergetskih mineralnih sirovina, naknada za koncesije za istraživanje 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

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.

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 2013. godini ukupni prihodi ostvareni po ovim vrstama koncesija iznosili su 392.779.440,32 kuna, od čega u državni proračun uplaćeno 126.607.712,72 kuna ili 32,2 posto. Proračunima županija uplaćen je iznos od 89.931.225,42 kuna ili 22,9 posto. Proračunima gradova/općina uplaćen je iznos od 176.240.502,18 kuna ili 44,9 posto.

3.3.3 Zajednički prihodi županijskih proračuna i proračuna grada/općina

U ovu skupinu prihoda ulazi smo jedna vrsta i to naknada za iskorištavanje mineralnih sirovina. U 2013. godini isti su ostvareni u iznosu od 464.380,72 kuna, a podijeljeni su između proračuna županija i proračuna grada/općina u omjeru 50:50.

3.3.4. Zajednički prihodi državnog i županijskih proračuna

U ovu skupinu prihoda spadaju naknada za koncesiju za pravo lova i naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda. U 2013. godini prihodi ostvareni po ovim vrstama koncesija iznosili su 11.445.508,39 kuna. Državnom proračunu raspoređeno je 3.924.617,24 kuna ili 34,3 posto, a županijskim proračunima je raspoređeno 7.520.891,15 kuna ili 65,7 posto.

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

Vrsta koncesije	2012.		2013.	
	Županija	Općina/grad	Županija	Općina/grad
0	3	4	3	4
Naknada za koncesiju za min. i ter. vode		6.640.231,11		5.759.309,19
Naknada za koncesiju za javnu vodoops.		13.588.724,22		9.312.037,83
Naknada za konc.za osnivanje slobodne zone		290.774,31		323.510,62
Nakn.za konc.za zahv.pitke vode i prod.na trž.u bocama i dr.ambalaži		283.099,36		482.828,70
Prihodi gradskih i općinskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, gradskih i općinskih proračuna	0,00	20.802.829,00	0,00	15.877.686,34
Naknada za koncesiju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH	0,00	9.737.316,89	1.849.843,74	13.301.554,93
Nakn.za konces.na pomorsko dobro	23.248.734,38	23.248.829,96	26.263.822,47	26.263.929,76
Naknada za otkopane količine neenergetskih mineralnih sirovina	4.214.819,42	10.537.056,46	4.950.149,30	12.375.380,72
Naknada za istraživanje mineralnih sirovina	15.963,85	207.219,84	0,00	338.694,60
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina plin	24.938.369,72	61.668.259,94	21.159.603,02	52.261.170,25
Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina nafte i kondenzata	28.397.815,57	66.746.131,01	26.763.083,32	62.730.365,09
Naknada za koncciju za turist.zemlj.u kampovima	4.468.272,90	4.468.272,90	8.003.161,82	8.003.161,82
Naknada za koncesiju za turističko zem.hot.i tur.nas	951.814,72	951.814,72	937.073,89	937.073,89
Prihodi županijskih i općinskih prihoda u zajedničkim prihodima državnog, županijskih i i općinskih/gradskih proračuna	86.235.790,56	177.564.901,72	89.926.737,56	176.211.331,06
Naknada za koncesiju prava lova	3.302.459,60		4.906.551,55	
Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda	1.054.663,71		2.614.339,60	
Prihodi županijskog proračuna u zajedničkim prihodima državnog i županijskog proračuna	4.357.123,31	0,00	7.520.891,15	0,00
UKUPNO	90.592.913,87	198.367.730,72	97.447.628,71	192.089.017,40

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 toplanske 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 za koncesije 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 zahvacanje vode radi korištenja za tehnološke i slične potrebe (radi korištenja u proizvodnom postupku)
	Naknada za koncesiju za zahvacanje mineralnih, termalnih i termomineralnih voda
	Naknada za koncesije za zahvacanje 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 plovćih objekata na unutarnjim vodama radi obavljanja ugostiteljske ili druge gospodarske djelatnosti
	Naknada za koncesiju za zahvacanje 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 zahvacanje voda za potrebe javne vodoopskrbe
	Naknada za koncesiju za gradnju trajnih građevina i/ili ugradnju uređaja na javnom vodnom dobru
	Naknada za koncesiju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH
Ministarstvo poduzetništva i obrta	Naknada za osnivanje slobodne zone
Ministarstvo financija	Naknada za koncesije za igradnice
	Koncesija za obavljanje komunalne djelatnosti (prijevoza putnika u javnom prometu, tržnice na malo, obavljanje prijevoza pokojnika, obavljanje dimnjačarskih poslova)
Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja	Koncesija za gospodarsko korištenje nepokretnog kulturnog dobra
Ministarstvo kulture	Koncesije za gospodarsko korištenje turističkog zemljišta u kampovima, te oko hotela i turističkih naselja
Ministarstvo turizma	Koncesija za obavljanje zdravstvene djelatnosti
Ministarstvo zdravlja	Koncesija za obavljanje djelatnosti pružanja medijskih usluga radija i televizije
Agencija za elektroničke medije	Naknada za koncesije na javnim cestama
Ministarstvo pomorstva	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 davanja koncesija, broju novih ugovora sklopljenih u 2013. godini, te dodijeljenim koncesijama za zahtjev.

4.1. Osnivanje stručnih povjerenstava

Sukladno odredbama Zakona o koncesija 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 2013. godine povećan je i broj osnivanja stručnih povjerenstava 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	2013.
Komunalno gospodarstvo	156
Pomorsko dobro	20
Zdravstvena djelatnost	15
Energetika - plin	3
Gospodarenje otpadom	0
Korištenje voda	0
Radio i televizija	0
Energetika - toplinska energija	0
Pomorski linijski prijevoz	0
Zaštita prirode - prirodna dobra	0
Pravo lova	0
Poljoprivredno zemljište	0
Rudarstvo	18
Kulturana dobra	0
UKUPNO	212

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.

Davateljima koncesija omogućeno je elektroničko slanje obrazaca na objavu svaki radni dan te ispravci istih u propisanim rokovima. S tim u vezi značajno su smanjeni dosadašnji troškovi Objava obavijesti o namjeri davanja koncesija u oglasnom dijelu Narodnih novina i to usklađenjem cjenika objava obrazaca postupaka davanja koncesija s onima koji se primjenjuju za objave prema Zakonu o javnoj nabavi.

Primjenom standardiziranih obrazaca i Elektroničkog oglasnika javne nabave ubrzalo je i pojednostavilo postupke davanja koncesija, omogućilo neposredan uvid nad objavama od strane Ministarstva financija, te su stvoreni uvjeti za statističku obradu podataka, ali i smanjeni ukupni troškovi provođenja postupka davateljima koncesija.

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 6. 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	2013.
Komunalno gospodarstvo	322
Pomorsko dobro	224
Zdravstvena djelatnost	66
Energetika - plin	2
Gospodarenje otpadom	0
Korištenje voda	0
Radio i televizija	8
Energetika - toplinska energija	3
Pomorski linijski prijevoz	40
Zaštita prirode - prirodna dobra	3
Pravo lova	0
Poljoprivredno zemljište	0
Rudarstvo	49
Kulturna dobra	1
UKUPNO	718

Izvor: Ministarstvo financija: Registar koncesija

4.3. Broj sklopljenih ugovora

Tijekom 2013. godine sklopljeno je ukupno 520 ugovora o koncesiji, od čega se najveći dio odnosi na ugovora za obavljanje komunalnih djelatnosti (182), te za obavljanje zdravstvene djelatnosti, gdje je sklopljeno 135 ugovora o koncesiji.

Promatrajući broj sklopljenih ugovora može se konstatirati kao je veći dio danih koncesija, njih 317 obuhvatio područje komunalnog gospodarstva i zdravstvene djelatnosti. To ukazuje na činjenicu kako je obveza davanja ovih koncesija zbog obavljanja ovih djelatnosti obveza koja je propisana posebnim zakonima, a kojom se osigurava nužna zaštita života i zaštite ljudi (koncesije za djelatnost dimnjačara, pogrebnika, cvjećara, crpljenja septičkih jama, naplate parkiranja, odvoz otpada (smeća), pružanje primarne zdravstvene zaštite i dr.).

Sukladno obvezi iz odredbi Zakona, Ministarstvo financija je ustrojilo evidenciju Planova davanja koncesija za 2013. godinu, te je isto usporedilo s ugovorima evidentiranim u Registru koncesija.

Sukladno politici koncesija koja obuhvaća sve mjere i aktivnosti usmjerene učinkovitom sustavu davanja koncesija, pristupilo se analizi dostavljenih planova. Uspoređujući podatke iz planova davanja koncesija sa bazom podataka ugovora o koncesijama iz Registra koncesija, utvrđeni su određeni nerazmjeri u ostvarivanju istih.

Tablica 7: Planirani broj koncesija u 2013. godini i broj sklopljenih ugovora tijekom 2013. godine

PODRUČJE/DJELATNOST	Broj planiranih koncesija u 2013. godini	Broj sklopljenih ugovora u 2013.	Indeks
Komunalno gospodarstvo	265	182	69
Pomorsko dobro	89	110	124
Zdravstvena djelatnost	222	135	61
Energetika - plin	8	1	13
Gospodarenje otpadom	0	1	0
Korištenje voda	20	10	50
Radio i televizija	5	6	120
Pomorski linijski prijevoz	46	35	76
Zaštita prirode - prirodna dobra	0	0	0
Pravo lova	0	0	0
Poljoprivredno zemljište	0	0	0
Rudarstvo	22	37	168
Kulturna dobra	1	2	200
Igre na sreću	0	0	0
Slobodne zone	0	1	0
Javne ceste	0	0	0
UKUPNO	678	520	77

Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija

Prema dostavljenim podacima od davatelja koncesije koji su prikazani u Tablici 7., najveći dio planiranih koncesija u 2013. godini odnosi se na koncesije za obavljanje komunalnih djelatnosti (265) odnosno 39 posto od ukupno planiranih. Nadalje, za obavljanje zdravstvene djelatnosti planirane su 222 koncesije, odnosno 33 posto od ukupno planiranih, te koncesije na pomorskom dobru koje su planirane s udjelom od 13 posto od ukupno planiranih.

Prema podacima iz Registra koncesija, a sukladno podacima dostavljenim od davatelja koncesija tijekom 2013. godine sklopljeno je 520 ugovora o koncesiji, odnosno 23 posto od planiranog broja koncesija. Od ukupnog broja danih koncesija (520), njih 182 se odnosi na ugovore o koncesiji za obavljanje komunalnih djelatnosti.

Obzirom na velika odstupanja plana u odnosu na ostvareni broj sklopljenih ugovora, Ministarstvo financija zatražilo je obrazloženja davatelja koncesija o razlozima odstupanja. Posebno se mogu istaknuti najčešći razlozi odstupanja kao što su lokalni izbori, nezainteresiranost koncesionara, izmjena zakonskih propisa, nedovoljan broj stručnog osoblja koje bi pripremilo dokumentaciju za nadmetanje, dugotrajnost postupka davanja koncesija, žalbeni postupci, te osnivanje trgovačkih društva (u 100% vlasništvu) koja se bave komunalnom djelatnosti, ili suvlasništvo JLPRS-a u trgovačkim društvima i slično.

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.

Važno je napomenuti kako se koncesija na zahtjev ne smije se dati s namjerom neopravdanog izbjegavanja primjene postupka davanja koncesije.

Cilj ovoga modela je omogućiti davateljima koncesije (Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo gospodarstva) 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.

Tijekom 2013. godine zaprimljeno je i obrađeno 28 koncesija na zahtjev. Davatelji koncesija u svom zahtjevu odnosno obrazloženju dužni su bili potvrditi kako koncesionara ispunjava sve uvjete za davanje koncesije na zahtjev. Od ukupnog broja koncesija na zahtjeva, 26 zahtjeva odnosi na vodno gospodarstvo (zahtjev za crpljenje voda radi navodnjavanja poljoprivrednih površina, za potrebe poljoprivrednih farmi, te za tehnološke i slične potrebe), a 2 na sektor rudarstva i to za eksploataciju tehničko građevnog kamena.

5. FINACIJSKI NADZOR ZAKONITOSTI, PRAVILNOSTI 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 koje 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.

U razdoblju od 01. siječnja 2013. do 31. prosinca 2013. godine, obavljeno je 127 nadzora pravilnosti obračuna i uplata naknada za koncesije sa utvrđenim obvezama u iznosu od 51.035.586,31 kuna, doneseno je 87 rješenja kojima je utvrđena obveza i naložena uplata u iznosu od 41.082.566,29 kuna, te je podneseno 20 optužnih prijedloga. U navedenom razdoblju je poduzetim mjerama i aktivnostima ovog nadzornog tijela od proračunskih obveznika naplaćeno ukupno 22.702.356,21 kuna. Ostvarena je vrlo dobra suradnja s DORH-om i županijskim državnim odvjetništvima, te su na inicijativu DORH-a određeni inspektori predloženi za Godišnju listu istražitelja DORH-a.

Svakako, a u pogledu dugovanja treba istaći kako je nemali broj koncesionara s iskazanim iznosima velikih dugovanja zapao u teškoće, 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.

6. AKTIVNOSTI U DEFINIRANJU POLITIKE KONCESIJA U 2013. GODINI I PODUZIMANJE MJERA TIJEKOM 2014. GODINE U 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.

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

Na temelju Izvješća o politici koncesija u 2012. godini, Vlada Republike Hrvatske donijela je Zaključak kojim je prihvatila Izvješće o provedenoj politici koncesija u 2012. godini, te je istim dala i slijedeća zaduženja resorima:

Ministarstvo poljoprivrede, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo pomorstva, prometa i infrastrukture, Ministarstvo poduzetništva i obrta, Ministarstvo turizma, Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Ministarstvo financija, Ministarstvo graditeljstva i prostornog uređenja, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo kulture kao davatelji koncesija zaduženi su za:

- stvaranje uvjeta radi provedbe revidiranja postojećih ugovora o koncesijama pokretanjem postupka revidiranja u onim slučajevima kada su primjetni nerazmjeri između koristi koje ostvaruje koncesionar i naknade koju ostvaruje davatelj koncesije;
- aktiviranje postojećih instrumenta osiguranja i pokretanja postupka prisilne naplate za evidentirana dugovanja koncesionara;
- pokretanje raskida ugovora o koncesijama ukoliko su se iscrpili svi instrumenti i mjere prisilne naplate;
- kontinuirano unaprijeđenje kvalitete priprema i provedbe postupaka davanja koncesija radi postizanja većih učinaka i maksimiziranja koristi instituta koncesije;
- postojanje mogućnosti nagodbe, gdje je iste potrebno žurno provesti, ali uz jasno osiguranje svih tražbina koje bi postojale u situacijama kada je moguće provesti nagodbu između davatelja koncesije i koncesionara, te provesti i ostale radnje u suradnji s nadležnim državnim odvjetništvima;
- poduzimanje svih potrebnih radnji koje uključuju detaljnu analizu i reviziju svih koncesijskih ugovora i pripadajućih koncesijskih naknada, te određivanje modaliteta povećanja koncesijskih naknada u onim slučajevima u kojima određena visina koncesijske naknade ne odgovara stvarnoj vrijednosti predmetne koncesije.

Cilj Ministarstva financija bio je sukladno Zaključku Vlade RH obvezati sve davatelje koncesija za predlaganje modela kojim će se jamčiti povećanje koncesijskih naknada. S obzirom na činjenicu i elemente iz dostavljenih izvješća nadležnih resora konstatiralo se kako davatelji koncesija nisu u o okviru svoje nadležnosti predložili modele za povećanje koncesijskih naknada, kao i načine provedbe izmjena ugovora o koncesijama u tom smislu.

Iz tih razloga Ministarstvo financija je predložilo Vladi RH donošenje Zaključka o pokretanju raskida ugovora o koncesijama i povećanje koeficijenata za obračun naknada za koncesije izmjenama i dopunama zakonskih i podzakonskih akata koji propisuju visinu i način obračuna koncesijskih naknada.

Predloženim Zaključkom se davateljima koncesija dala obveza da u roku od 30 dana moraju pristupiti izmjenama zakonskih, podzakonskih i drugih akata u kojima bi se odredilo povećanje koncesijskih naknada, kako fiksnog dijela, tako i varijabilnog dijela koncesijskih naknada.

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, redoviti nadzor nad istim, kao i pokretanje raskida ugovora o koncesijama za koncesionare koji imaju iskazano dugovanje po osnovi naknada za koncesiju dužih od 6 mjeseci. Također je od posebne važnosti procijeniti i predložiti povećanje koeficijenata za obračun naknade za koncesiju za sve važeće ugovore o koncesijama.

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 2013. godine određene u ustrojstvenoj jedinici zaduženju za nadzor proračunskih prihoda i prihoda od koncesija.

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

6.2. Unapređenje sustava Registra koncesija

Ministarstvo u suradnji s FINA-om kontinuirano unapređuje samo sučelje i sastavnice Registra koncesija, kako bi podiglo njegovu efikasnost i olakšalo služenje istim od strane svih davatelja koncesija. 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 omogući nesmetan prijelaz na novu aplikaciju.

Tijekom četvrtog tromjesečja 2013. godine Ministarstvo financija je u suradnji sa FINA-om započelo sa procesom edukacije davatelja koncesija, a što se nastavilo i u prvoj polovici 2014. godine. Ocjenu kvalitete rada davatelja koncesija na aplikaciji Registra koncesija izradit će FINA.

Zakon o koncesijama 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 je tijekom 2013. godine kontinuirano prikupljalo ugovore o koncesijama kojima su davatelji koncesije lučke uprave, a koje u okviru svoje nadležnosti daju koncesije za obavljanje lučkih djelatnosti unutar lučkog područja.

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

6.3. Osvrt na problematiku naknada od koncesija – uočeni nedostaci

Kako bi se sustav koncesija podigao za još jednu kvalitativnu razinu, nužno je da svaki davatelj vodi brigu o dodijeljenim koncesijama, a što podrazumijeva 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 dodijeljenih 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, ali i jačanja nadzora nad postojećim koncesionarima, te svim ostalim mjerama usmjerenim maksimiziranju koristi koje proizlaze iz instituta koncesije.

Tijekom 2013. godine Ministarstvo financija je poduzimalo niz radnji koje su prvenstveno bile usmjerene bolje 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.

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.

Može se zaključiti da u sadašnjem sustavu koncesioniranja postoje određeni nesrazmjeri, a koji se prvenstveno odnose na omjere koristi i visina koncesijskih naknada. Naime, iznos koncesijske naknade i vrijednosti koncesije nije dobro odmjeren u značajnom broju koncesijskih ugovora, a što ima svoje ishodište u nedovoljno kvalitetnoj pripremi postupaka davanja koncesija što je izravna nadležnost samih davatelja. Također, može se konstatirati kako veliki broj koncesijskih ugovora datira u razdoblje 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. Ovog trenutka 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 izmijenile uočene anomalije i nedostaci.

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.

Naplate koncesijskih dugovanja uočenih u razdoblju koje se odnosi na 2013. godinu, ali jest i vrlo slično stanju koje je prisutno i tijekom 2014. 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.

6.4. Poduzimanje mjera i otklanjanje nedostataka

Uočeni najvažniji nedostaci, iznijeti u prethodnom poglavlju 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 jačanju nadzora koji se dodatno unaprijedio i novim ustrojem 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, jedan 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 koji je i uspješno proveden.

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/li podzakonskom aktu. Ministarstvo financija je ovu prvu fazu provelo od travnja do kolovoza 2013. godine u suradnji s davateljima koncesija.

6.5. 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.

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.

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.

S obzirom na dosadašnja iskustva Ministarstva financija u provedbi politike koncesija, potrebno je naglasiti kako nijedan 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.

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.

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.

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

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.

ZAKLJUČNO

U odnosu na istaknuta obilježja provedbe politike koncesija tijekom 2013. godine može se zaključiti kako je Ministarstvo financija postupalo u skladu sa svojim nadležnostima i djelokrugom, te je sukladno Zakonu o koncesijama provodilo sve mjere i aktivnosti s ciljem jačanja sustava nadzora i praćenja rada koncesionara i izvršavanja obveza iz ugovora o koncesijama, ali i procedure koja se odnosi na učinkovitiju dodjelu koncesija u različitim sektorima gospodarstva. Pritom, a u odnosu na vrlo nepovoljna gospodarska kretanja veliki dio koncesioniranja u RH je ovisno o uvjetima na tržištu, pa shodno tome i utječe na učinke bilo u pogledu prihodovanja koncesijskih naknada, ali i u području redovitih plaćanja gdje se nemali broj koncesionara susreće s teškoćama u poslovanju. Isto je prepoznato u svim postupanjima Ministarstva financija pri čemu se u predloženim mjerama razmatralo srazmjerno djelovanje prema svakom pojedinom koncesionaru uz jasno načelo uvažavanja financijske discipline i poštivanja ugovora o koncesijama. Ključnu ulogu u tom procesu imaju sami davatelji koji se moraju odgovorno ponašati uvažavajući sve objektivne okolnosti, ali i ciljeve ekonomske politike Vlade RH.

Jedna od mjera na kojoj svakako treba inzistirati odnosi se i na intenciju u kojoj davatelji nužno moraju pronaći rješenja za određene ugovore o koncesijama i kroz revizije istih, a putem pokretanja postupaka revidiranja u onim slučajevima kada su primjetni nerazmjeri između koristi koje ostvaruje koncesionar i naknade koju ostvaruje davatelj koncesije. Jednu od važnih uloga u tom procesu koju zasigurno davatelji moraju poduzeti u izravnim kontaktima i suradnji s DORH-om, a ne bi li se pronašao modalitet kojim će se ostvariti ovaj cilj.

Ministarstvo financija je svojim činjenjem upućivalo na stalno praćenje i primjenu postupaka aktiviranja postojećih instrumenta osiguranja i pokretanja postupaka prisilne naplate za evidentirana dugovanja koncesionara, a potom i provedbu raskida ugovora o koncesijama ukoliko su se iscrpili svi instrumenti i poduzete mjere prisilne naplate. U tom smislu, može se konstatirati kako u ovom segmentu postoji dostatan prostor u kojem se u većoj mjeri moraju angažirati davatelji koncesija negoli je to bio slučaj do sada.

Kako bi se u određenoj mjeri očuvala gospodarska aktivnost obuhvaćena područjem koncesioniranja, sukladno politici koncesija i aktima Vlade RH, Ministarstvo financija je također davalo jasne napatke davateljima koncesija kroz žurne upute u kojima se jasno navodila mogućnost nagodbi uz jasno osiguranje svih tražbina koje bi postojale u situacijama kada je moguće provesti nagodbu između davatelja koncesije i koncesionara, ali da se provedu i ostale radnje s nadležnim državnim odvjetništvima. Isto je omogućeno i drugim podzakonskim aktima u nadležnosti Ministarstva financija gdje se dužnicima nudila obročna otplata ili pak otpis zateznih kamata u slučajevima plaćanja cijelog iznosa dospelje glavnice.

Kako bi se ispravili uočeni nesrazmjeri u odnosima naknade i koristi koju ima koncesionar po pojedinom ugovoru, slijedio je niz naputaka, ali i Zaključak Vlade RH kojim su zaduženi svi davatelji koncesija na poduzimanje potrebnih radnji koje uključuju detaljnu analizu i reviziju svih koncesijskih ugovora i pripadajućih koncesijskih naknada, te određivanje modaliteta povećanja koncesijskih naknada u onim slučajevima u kojima određena visina koncesijske naknade ne odgovara stvarnoj vrijednosti predmetne koncesije. Iz dosadašnjih rezultata, ističemo kako Ministarstvo financija ne može biti zadovoljno s učinjenim, osim u slučajevima koje se odnosi primjerice na Ministarstvo gospodarstva. Veliki problem koji se odnosi na ovo područje uzrokovan je nepovoljnim gospodarskim kretanjima gdje prema stajalištu samih davatelja ne postoji dostatan prostor za podizanje koncesijskih naknada koje bi zapravo ugrozile poslovanje poduzetnika i ne bi donijela očekivane koristi državnom proračunu.

Sukladno tome, Ministarstvo financija će tijekom 2014. i 2015. godine nastaviti s provođenjem aktivne politike koncesija prema svim davateljima koncesija i koncesionarima, a prvenstveno će se veća pozornost usmjeriti uspostavi operativnog postupanja, uvođenjem pravila i odnosa pri komunikaciji Porezne uprave i FINA-e a za potrebu obavljanja poslova prisilne naplate naknada za koncesiju koja bi bila usmjerena jednoobraznosti postupanja i funkcioniranjem kroz sustav Registra koncesija. Na taj način bi se u još većoj mjeri olakšalo postupanje prema onim koncesionarima koji ne ispunjavaju svoje obveze. Ova mjera će biti jedna od važnih odrednica postupanja Ministarstva financija za koju će se nastojati pronaći adekvatno rješenje koje će pozitivno utjecati na prihode državnog proračuna.

Tijekom 2013. i 2014. godine nepovoljna gospodarska kretanja i ulazak u Proceduru prekomjernog deficita bit će glavna odrednica u samoj fiskalnoj politici koju će obilježavati daljnje jače fiskalne prilagodbe i tijekom 2015. godine. Uvažavajući okolnosti i obveze koje se imaju ispuniti, sama politika koncesija i postupanja Ministarstva financija tijekom 2014. godine ukazuju da će se uspjeti ostvariti zacrtane veličine proračunskih prihoda od koncesija. Međutim, daljnji uspjeh u ovom području svakako će ovisiti o svim dionicima u sustavu koncesija koji će morati pružiti još veći angažman i to ne jedino u smislu nadzora, već i u kreiranju modela koncesioniranja iz nadležnosti pojedinog resora. Ovako narečeno postupanje i aktivnosti jesu jedan od prioriteta djelovanja Ministarstva financija u narednom razdoblju.

Zaključno, a u odnosu na iznijeto ovim Izvješćem, Ministarstvo financija predlaže Vladi RH prihvaćanje istoga.

POPIS SLIKA I TABLICA:

Slika 1. Grafički prikaz tijeka dokumentacije

Slika 2. Struktura prihoda u 2013. godini

Tablica 1. Prikaz broja 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. Planirani broj koncesija u 2013. godini i broj sklopljenih ugovora tijekom 2013. godine