



VLADA REPUBLIKE HRVATSKE

Zagreb, studeni 2025.

---

**PREDLAGATELJ:** Ministarstvo financija

---

**PREDMET:** Izvješće o provedenoj politici koncesija za 2024. godinu s Prijedlogom zaključka o prihvatanju Izvješća

---

**REPUBLIKA HRVATSKA**  
**MINISTARSTVO FINACIJA**

---

**IZVJEŠĆE O PROVEDENOJ POLITICI KONCESIJA**  
**ZA 2024. GODINU**

---

**Zagreb, studeni 2025.**

## **SADRŽAJ:**

|                                                                                                                                 |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. SUSTAV KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ .....</b>                                                                          | <b>5</b>  |
| <b>2. REGISTAR KONCESIJA.....</b>                                                                                               | <b>7</b>  |
| <b>3. ANALIZA PRIHODA OD NAKNADA ZA KONCESIJE .....</b>                                                                         | <b>12</b> |
| <b>4. OSTALE AKTIVNOSTI U PODRUČJU KONCESIJA.....</b>                                                                           | <b>25</b> |
| <b>5. DUGOVANJA EVIDENTIRANA U REGISTRU KONCESIJA.....</b>                                                                      | <b>33</b> |
| <b>6. FINANCIJSKI NADZOR ZAKONITOSTI, PRAVILNOSTI I PRAVODOBNOSTI<br/>OBRAČUNA, PRIJAVA I UPLATA NAKNADA ZA KONCESIJE .....</b> | <b>39</b> |
| <b>7. AKTIVNOSTI U DEFINIRANJU POLITIKE KONCESIJA I PODUZIMANJE<br/>MJERA TIJEKOM 2024. GODINE U SUSTAVU KONCESIJA.....</b>     | <b>41</b> |
| <b>ZAKLJUČNO.....</b>                                                                                                           | <b>45</b> |

## SAŽETAK

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

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

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

U okviru svojih postupanja u području koncesija, a poglavito u dijelu politike koncesija, tijekom 2024. godine Ministarstvo financija je poduzimalo aktivnosti posebice prema tijelima jedinica lokalne samouprave o svim propuštenim radnjama i neispunjenju obveza u vezi s vođenjem Registra koncesija te ih upućivalo na obvezu poduzimanja mjera u odnosu na potrebu ispravnog i pravodobnog unosa i ažuriranja podataka. Predmetne aktivnosti imale su za cilj povećati ažurnost i pravovremenu naplatu koncesijskih naknada, kao i ispravan i vjerodostojan prikaz stanja potraživanja i obveza. Dio aktivnosti Ministarstva financija provodio se u suradnji s djelatnicima Carinske uprave, koji provode nadzore nad radom koncesionara, kao i nad djelatnostima koje su se obavljale bez ugovora o koncesiji. Osim navedenih aktivnosti povezanih s jačanjem sustava i naplate koncesijskih naknada, Ministarstvo financija svojim postupanjima sudjeluje u nizu drugih mjera i odluka koje se odnose na koncesije od samog postupka davanja koncesija, analiza koncesijskih modela te u procedurama koje se odnose na izmjene ugovora i s tim povezanih postupanja kod istih.

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

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

## 1. SUSTAV KONCESIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

### Uvodno

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

Zakonom o koncesijama<sup>1</sup> jasno je postavljena uloga Ministarstva financija kao tijela koje provodi politiku koncesija, što u smislu toga Zakona, predstavlja sve mjere i aktivnosti usmjerene uspostavi i održanju učinkovitog sustava davanja koncesija, a osobito nadzor nad provedbom ugovora o koncesijama, vođenje Registra koncesija, praćenja provedbe ugovora o koncesijama s obilježjima javno-privatnog partnerstva, edukaciju te praćenje međunarodne prakse iz područja koncesija. Navedene mjere imaju za cilj stvoriti preduvjete učinkovitom davanju koncesija kojem prethodi i angažman davatelja koji mora prepoznati šanse i privatne inicijative što je karakteristično za velike i složenije koncesijske projekte. Isto je od iznimne važnosti, i u narednom razdoblju potrebno je u što većoj mjeri pojačati angažman davatelja koncesija u provedbi svih mjera i aktivnosti usmjerenih ostvarenju ciljeva u području koncesioniranja.

### Zakon o koncesijama

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

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

Zakonom je propisana primjena pravila za postupke dodjele koncesija ispod i iznad vrijednosnog praga koje propisuje Direktiva 2014/23/EU o dodjeli koncesija za koncesije procijenjene vrijednosti jednake ili veće od 5.538.000 eura. Normativno rješenje predviđa različite postupke davanja koncesije za koncesije ispod i iznad vrijednosnog praga koji su sadržani u Glavi III i IV Dijela prvog Zakona o koncesijama, dok su ostale odredbe Zakona o koncesijama primjenjive na sve koncesije neovisno o njihovoj vrijednosti i vrsti.

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

---

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

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

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

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

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

## 2. REGISTAR KONCESIJA

### Uvod

Registar koncesija jedinstvena je elektronička evidencija svih ugovora o koncesijama na području Republike Hrvatske, koju vodi Ministarstvo financija uz stalnu tehničku podršku Financijske agencije. Baza podataka Registra koncesija kreirana je na način da omogući davateljima koncesija i Ministarstvu financija stalno praćenje izvršavanja obveza koncesionara vezano za plaćanje naknade za koncesiju.

Svakom sklopljenom ugovoru upisom u Registar koncesija dodjeljuje se Identifikacijski broj (ID broj), koji je vezan uz uplatni račun na koji se uplaćuje naknada za koncesiju. Razlog navedenome su različiti primatelji prihoda po pojedinim vrstama koncesija. Stoga, kod ugovora koji obuhvaćaju različite krajnje jedinice primatelja prihoda odnosno više općina ili gradova (pomorsko dobro, u području rudarstva, dozvola za ugljikovodike, poljoprivredno zemljište) ugovori mogu dobiti od jednog do više ID brojeva. U području rudarstva i dozvola za ugljikovodike zakonodavac je odredio plaćanje dvije vrste naknade, jedna vrsta naknade (prihoda) odnosi se na naknadu za zauzetu površinu na određenom eksploatacijskom polju, dok se druga odnosi na naknadu za eksploataciju te se prihod dijeli na više primatelja prihoda, sukladno zakonskim propisima. Zbog navedenih razloga jedan sklopljeni ugovor evidentira se (broji) kao više ID brojeva, a ovisno o broju primatelja prihoda. Naime, zbog različitih jedinica lokalne samouprave koje su primatelji prihoda a koje čine dio površine koja je dana u koncesiju, potrebno je otvoriti zasebne ID brojeve ugovora.

Radi daljnjeg razumijevanja i jasnoće izričaja naglašavamo kako se kada se govori o broju ugovora u Registru koncesija zapravo govori o broju ID brojeva.

U Registru koncesija evidentirani su svi ugovori od dana ustroja Registra koncesija, što uključuje i ugovore kojima je u međuvremenu istekao rok trajanja (neaktivni ugovori). Isti su u obuhvatu javnih podataka, kao i ugovori o koncesiji kojima nije istekao rok trajanja na dan uvida u Registar koncesija (aktivni ugovori), na internetskoj stranici Ministarstva financija (<https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/koncesije-i-drzavne-potpore/registar-koncesija/454>).

**Tablica 1.** Prikaz broja aktivnih ugovora u Registru koncesija

| VRSTA KONCESIJE                                                          | na dan 31.12.2023.    |                          | na dan 31.12.2024.    |                          |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------|--------------------------|-----------------------|--------------------------|
|                                                                          | broj aktivnih ugovora | udio u ukupnom broju (%) | broj aktivnih ugovora | udio u ukupnom broju (%) |
| Koncesija za komunalne djelatnosti                                       | 416                   | 8,71                     | 411                   | 8,19                     |
| Koncesija na pomorskom dobru                                             | 1.318                 | 27,59                    | 1.411                 | 28,11                    |
| Koncesija u području zdravstva                                           | 1                     | 0,02                     | 1                     | 0,02                     |
| Koncesija u području energetike                                          | 75                    | 1,57                     | 74                    | 1,47                     |
| Koncesija za djelatnosti gospodarenja otpadom                            | 4                     | 0,08                     | 6                     | 0,12                     |
| Koncesija za korištenje voda                                             | 318                   | 6,66                     | 314                   | 6,25                     |
| Koncesija za pružanje medijskih usluga televizije i radija               | 179                   | 3,75                     | 178                   | 3,55                     |
| Koncesija za obavljanje linijskog i obalnog pomorskog i riječnog prometa | 16                    | 0,33                     | 13                    | 0,26                     |
| Koncesija na kulturnim dobrima                                           | 3                     | 0,06                     | 4                     | 0,08                     |
| Koncesija za pravo lova na državnim lovištima i uzgajalištima divljači   | 71                    | 1,49                     | 71                    | 1,41                     |
| Koncesija za poljoprivredno zemljište                                    | 155                   | 3,24                     | 158                   | 3,15                     |
| Koncesija za eksploataciju mineralnih sirovina-rudarstvo                 | 645                   | 13,50                    | 923                   | 18,39                    |
| Dozvole za ugljikovodike                                                 | 700                   | 14,65                    | 640                   | 12,75                    |
| Koncesija za slobodne zone                                               | 2                     | 0,04                     | 2                     | 0,04                     |
| Koncesija za javne ceste                                                 | 2                     | 0,04                     | 2                     | 0,04                     |
| Koncesije za javni prijevoz                                              | 6                     | 0,13                     | 4                     | 0,08                     |
| Koncesije lučkih uprava                                                  | 863                   | 18,07                    | 805                   | 16,04                    |
| Koncesija za zračne luke                                                 | 1                     | 0,02                     | 1                     | 0,02                     |
| Koncesija u području turizma                                             | 1                     | 0,02                     | 1                     | 0,02                     |
| Koncesija za žičare                                                      | 1                     | 0,02                     | 1                     | 0,02                     |
| <b>UKUPNO</b>                                                            | <b>4.777</b>          | <b>100,00</b>            | <b>5.020</b>          | <b>100,00</b>            |

*Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija*

Na dan 31. prosinca 2024. godine ukupno je evidentirano 5.020 aktivnih ugovora u Registru koncesija, odnosno 243 ugovora više u odnosu na isti dan prethodne godine. Povećanje broja aktivnih ugovora u 2024. godini u odnosu na prethodnu godinu, očituje se poglavito u povećanju broja ugovora u području rudarstva te zabilježenog rasta u području koncesioniranja pomorskog dobra.

Najveći broj aktivnih ugovora odnosi se na ugovore u području pomorskog dobra (28,11 posto), koncesija u području rudarstva (18,39 posto), lučkih uprava (16,04 posto) i dozvola za ugljikovodike (12,75 posto) koji čine ukupno 59,25 posto od svih ugovora evidentiranih u Registru koncesija.

Pritom je važno naglasiti da za sve četiri vrste koncesija (uključujući i dozvole za ugljikovodike) u takvim ugovorima koncesionar ima sklopljen jedan ugovor o koncesiji, ali za isti su otvorena dva ili više identifikacijska broja ugovora (ID) sukladno metodologiji i načinima vođenja Registra koncesija. Primjerice, povećanje broj aktivnih ugovora za poljoprivredno zemljište ne znači sklapanje novih ugovora, već otvaranje novih ID brojeva za postojeće ugovore obzirom na promjene pripadnosti određenih katastarskih čestica jedinicama lokalne samouprave. Kada je riječ o koncesijskim ugovorima za poljoprivredno zemljište, treba istaknuti kako se već dugi niz godina ne koristi ovaj koncesijski model već je zamijenjen institutom zakupa poljoprivrednog zemljišta, sukladno Zakonu o poljoprivrednom zemljištu („Narodne novine“, br. 20/18., 118/18., 98/19. i 57/22.), tako da se u ovom slučaju radi o izmjenama postojećih ugovora.



**Tablica 2.** Prikaz broja aktivnih ugovora o koncesiji po godinama

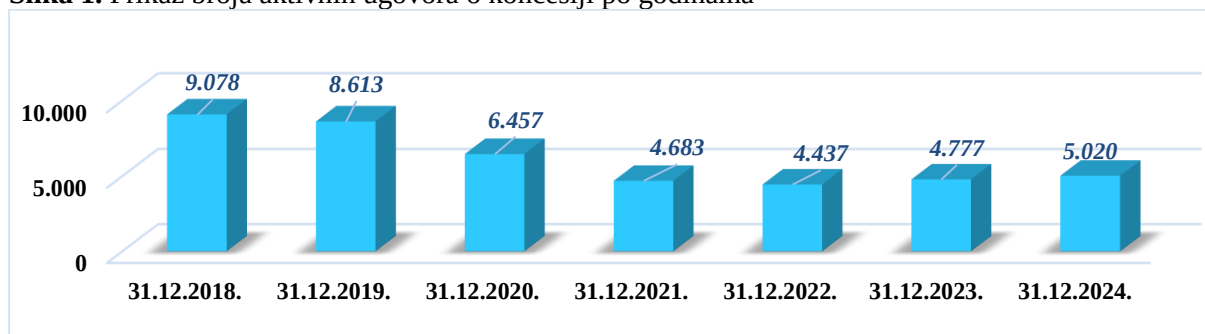
| VRSTA KONCESIJE                                                          | 31.12.2018.  | 31.12.2019.  | 31.12.2020.  | 31.12.2021.  | 31.12.2022.  | 31.12.2023.  | 31.12.2024.  |
|--------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Koncesija za komunalne djelatnosti                                       | 503          | 481          | 431          | 427          | 408          | 416          | 411          |
| Koncesija na pomorskom dobru                                             | 1.001        | 1.054        | 1.124        | 1.151        | 1.209        | 1.318        | 1.411        |
| Koncesija u području zdravstva                                           | 4.293        | 3.905        | 1.658        | 28           | 6            | 1            | 1            |
| Koncesija u području energetike                                          | 75           | 98           | 75           | 77           | 76           | 75           | 74           |
| Koncesija za djelatnosti gospodarenja otpadom                            | 6            | 3            | 6            | 6            | 4            | 4            | 6            |
| Koncesija za korištenje voda                                             | 440          | 390          | 354          | 337          | 328          | 318          | 314          |
| televizije i radija                                                      | 182          | 176          | 171          | 173          | 174          | 179          | 178          |
| Koncesija za obavljanje linijskog i obalnog pomorskog i riječnog prometa | 17           | 7            | 14           | 12           | 11           | 16           | 13           |
| Koncesija na kulturnim dobrima                                           | 6            | 5            | 4            | 5            | 4            | 3            | 4            |
| Koncesija za pravo lova na državnim lovištima i uzgajalištima divljači   | 73           | 71           | 73           | 72           | 72           | 71           | 71           |
| Koncesija za poljoprivredno zemljište                                    | 164          | 159          | 160          | 159          | 157          | 155          | 158          |
| sirovina-rudarstvo                                                       | 1.348        | 1.251        | 685          | 699          | 699          | 645          | 923          |
| Dozvole za ugljikovodike                                                 |              |              | 800          | 683          | 742          | 700          | 640          |
| Koncesija igre na sreću                                                  | 7            | 3            | 3            | 0            | 0            | 0            | 0            |
| Koncesija za slobodne zone                                               | 7            | 7            | 7            | 7            | 2            | 2            | 2            |
| Koncesija za javne ceste                                                 | 3            | 3            | 3            | 2            | 2            | 2            | 2            |
| Koncesije za javni prijevoz                                              | 19           | 24           | 17           | 18           | 7            | 6            | 4            |
| Koncesije lučkih uprava                                                  | 932          | 973          | 869          | 824          | 533          | 863          | 805          |
| Koncesija za zračne luke                                                 | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            |
| Koncesija u području turizma                                             | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            |
| Koncesija za žičare                                                      | 0            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            | 1            |
| <b>UKUPNO</b>                                                            | <b>9.078</b> | <b>8.613</b> | <b>6.457</b> | <b>4.683</b> | <b>4.437</b> | <b>4.777</b> | <b>5.020</b> |

*Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija*

Prema podacima iz tablice 2. razvidno je kako se broj aktivnih ugovora od 2018. godine značajno smanjio, a što je u najvećoj mjeri posljedica promjena zakonskih okvira pri čemu je najvećim dijelom isto posljedica određenja zakonodavca koji određuje područje primjene instituta koncesija, a ovisno o prepoznavanju specifičnosti područja. Pritom, u odnosu na iskazane podatke, vidljivo je kako do smanjenja dolazi ponajviše poradi izmjena zakonodavnog okvira u području zdravstva tako da se u ovom dijelu napušta koncesioniranje u području zdravstvene zaštite a što je jasno vidljivo u broju ugovora koji je 2018. godine iznosio 4.293 dok u 2023. i 2024. godini postoji još samo jedan aktivni ugovor.

Promatrajući stanje zadnje tri godine vidljiv je utjecaj povećanja ugovora iz područja lučkih uprava s 533 ugovora u 2022. godini na 863 ugovora u 2023. i 805 ugovora u 2024. godini.

Samo koncesioniranje i modeli koncesijskih ugovora ovisi prvenstveno o angažmanu i aktivnostima pojedinih tijela, a posebice onih u području javnih usluga, te razvoja infrastrukturnih projekata u različitim područjima. Pritom, koncesijski modeli i jesu iznimno korisni i primjenjivi kod većih projekata u kojima se prepoznaju koristi koje se jamče u dugoročnom ugovornom odnosu sa svrhom izgradnje, upravljanja i pružanja usluga. Najvažnije je u ovakvom procesu odrediti primjereno područje uvođenja koncesijskog modela, poglavito ako je riječ o javnim uslugama, ali i onim područjima u kojima postoji komercijalni interes kojeg treba pravovremeno prepoznati i potom provesti učinkoviti postupak davanja koncesije.

**Slika 1.** Prikaz broja aktivnih ugovora o koncesiji po godinama

*Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija*

## 2.1. Funkcioniranje i sastavnice Registra koncesija

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

Rad i postupanja u okviru Registra koncesija tijekom 2024. godine provedeni su sukladno odredbama Pravilnika o Registru koncesija („Narodne novine“, br. 1/18.), (u daljnjem tekstu: Pravilnik).

Svaki davatelj koncesije ima cjelovit uvid u plaćanja svakog pojedinog koncesionara iz svoje nadležnosti, prema kojem, ovisno o potrebi, provodi različite vrste nadzora, inspekcijskih ili drugih mjera predviđenih Zakonom o koncesijama i posebnim zakonima.

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

## 2.2. Registar koncesija i utvrđivanje naknade za koncesiju

Kada je riječ o naknadama za koncesiju, treba istaknuti kako ista može biti ugovorena kao stalan jednak iznos (fiksni) i/ili kao varijabilni iznos.

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

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

Za razliku od ugovora o koncesiji koji imaju varijabilnu naknadu za koncesiju koja ovisi o prihodima ostvarenim iz djelatnosti koja je predmet koncesije, ugovori o koncesiji koji imaju

fiksnu naknadu za koncesiju prate se po stanju izvršenih uplata ukoliko je koncesionar uplaćuje sukladno Obavijestima o upisu u Registar koncesija.

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

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

U svrhu praćenja naknada za koncesiju davatelji koncesija dužni su svakodnevno koristiti Registar koncesija kako bi se pravovremeno uočile i ispravile tzv. neregularne uplate, a podaci o uplaćenim naknadama za koncesiju iz Registra koncesija bili što usklađeni s podacima Glavne knjige državnog proračuna.

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

Također, a poradi jasnoće i transparentnosti u svakom trenutku postoje informacije o postupanjima koja obuhvaćaju nadzornu funkciju. Naime, samim Pravilnikom su obuhvaćena postupanja vezana uz financijski nadzor koji se provodi od strane davatelja koncesije i/ili druge inspeksijske službe. Na takav način se omogućava učinkovito postupanje u procesima nadzora nad ugovorima o koncesijama koji podrazumijeva nadzor davatelja koncesije nad koncesionarima. Pritom, a sukladno odredbama Zakona o koncesijama, Ministarstvo financija ima mogućnost provedbe dodatnog nadzora i nad davateljima koncesija u odnosu na njihova postupanja tijekom trajanja koncesijskih ugovora.

### **2.3. Dostupnost i pohranjivanje podataka u Registru koncesija**

Davateljima koncesija i koncesionarima omogućen je uvid u podatke iz ugovora o koncesijama putem digitalnog certifikata Financijske agencije. Javnosti je omogućen uvid u javne podatke putem internetskih stranica Ministarstva financija i FINA-e (<https://servisi.fina.hr/regkonc/index.do>). Za istaknuti je kako se javnim podacima smatraju: naziv davatelja koncesije, OIB davatelja koncesije, naziv koncesionara, OIB koncesionara, datum potpisivanja ugovora, odnosno stupanja na snagu ugovora o koncesiji, rok na koji je dana koncesija, datum isteka koncesije, vrsta koncesije, naziv koncesije, područje na kojem se koncesija obavlja, visina i/ili način obračuna naknade za koncesiju.

### 3. ANALIZA PRIHODA OD NAKNADA ZA KONCESIJE

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

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

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

Stoga, a sukladno preporuci Državnog ureda za reviziju, ovim Izvješćem daje se i prikaz ostvarenih prihoda od naknada koje su ostvarene temeljem dozvola i licenci u 2023. i 2024. godini.

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

#### 3.1. Naknada za koncesiju – obuhvat i metodološko obrazloženje

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

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

Prihodi od naknada za koncesije uređeni su odredbama Zakona o koncesijama prema kojemu naknada za koncesiju jest naknada koju plaća koncesionar na temelju ugovora o koncesiji. Koncesionar je dužan plaćati novčanu naknadu za koncesiju u iznosu i na način kako je to uređeno ugovorom o koncesiji, osim ako plaćanje naknade za koncesiju nije ekonomski

opravdano što je zasebno uređeno kako krovnim tako i posebnim/sektorskim zakonom koji uređuje područja određenih djelatnosti koje su dane u koncesiju.

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

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

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

Drugim riječima, visina određene naknade za koncesiju ovisi o provedbi postupka davanja koncesije, ali i o kvaliteti pripremljenosti svih prethodnih radnji koje su dijelom procjene isplativosti i opravdanosti davanja koncesije. Ovi elementi preduvjet su i jasnog određenja prilikom procjene vrijednosti koncesije što u konačnici rezultira i određenjem adekvatne koncesijske naknade. Kvalitetu i uvođenje koncesijskog modela temelji se na kvalitetno određenim radnjama davatelja koncesije koji mora na ispravan način prepoznati imovinu ili prava koja se daju u koncesiju u odnosu na interes za ulaganjima poduzetnika za pojedinu vrstu koncesioniranja.

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

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

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

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

U tablici 4. daje se prikaz ukupnih prihoda od naknade za koncesiju po vrstama koncesije, što znači da su za svaku vrstu proračuna navedene vrste koncesija koje ulaze u taj proračun, a prikazani su u ukupnom iznosu, dok tablica 6. prikazuje prihode jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od naknade za koncesiju s osnova zajedničkih prihoda po vrstama koncesije.

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

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

**Tablica 3.** Prikaz iznosa ukupnih prihoda od naknade za koncesiju (u eurima)

| Prihodi                                                                  | 2023.                 | 2024.                 |
|--------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Izravni prihodi državnog proračuna                                       | 22.908.371,16         | 19.933.602,89         |
| Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna              | 1.777.170,03          | 1.918.128,10          |
| Zajednički prihodi državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna | 95.567.105,57         | 95.239.107,90         |
| Zajednički prihod državnog i županijskog proračuna                       | 1.022.760,85          | 991.896,63            |
| Zajednički prihodi županijskih i gradskih i općinskih proračuna          | 224.922,22            | 311.534,12            |
| Direktni prihodi JLP RS-a                                                | 13.424.604,47         | 12.421.258,92         |
| <b>UKUPNI PRIHODI OD NAKNADA ZA KONCESIJE</b>                            | <b>134.924.934,30</b> | <b>130.815.528,56</b> |

*Izvor: FINA, Državna riznica*

Podaci o prihodima od naknada za koncesije obuhvaćaju sve uplaćene naknade za koncesije tijekom 2024. godine, bez obzira na koje zaduženje se iste odnose. Ovo se posebice odnosi na zaduženja koja dospijevaju početkom ili krajem kalendarske godine, a iste se uplate ili nekoliko dana ranije te kao takve ulaze u prikaz podataka za prethodnu godinu, ili se uplate nekoliko dana kasnije i ulaze u prikaz podataka za iduću godinu.

Ukupni prihodi naknada od koncesije ostvareni u 2024. godini iznose 130,8 milijuna eura, dok su u 2023. godini iznosili 134,9 milijuna eura. Iz prikaza u gornjoj tablici primjetno je blago smanjenje prihoda od koncesija koje su u 2024. godini evidentirani u iznosu od 130,8 milijuna eura, a što predstavlja smanjenje od 4,1 milijun eura u odnosu na 2023. godinu, odnosno za 3,1 posto. U ovoj strukturi primjetno smanjenje ukupnih prihoda u 2024. godini u odnosu na prethodnu 2023. godinu, posljedica je smanjenja poglavito izravnih prihoda državnog proračuna, a zatim i zajedničkih prihoda županijskih i gradskih i općinskih prihoda te direktnih prihoda JLP(R)S-a.

Važnim je za napomenuti kako datumi plaćanja pojedinih vrsta prihoda od naknade za koncesiju mogu imati utjecaj na smanjenje/povećanje ostvarenja naknade u promatranom



razdoblju. Navedeno je posebno uočeno kod određenih vrsta prihoda koji se odnose na naknadu za zauzetu površinu u epikontinentalnom pojasu i naknadu za izgradnju i upravljanje zračnom lukom gdje se evidentiraju odstupanja (smanjenja/povećanja) u promatrane dvije godine, uzrok čega nije povećanje/smanjenje zaduženja ili obračuna naknade, bilo zakonskim/podzakonskim aktima ili smanjenim obujmom rada, već datumi plaćanja koncesijske naknade koji posljedično utječu na evidenciju u određenoj kalendarskoj godini.

**Tablica 4.** Prikaz ukupnih prihoda od naknade za koncesiju po vrstama koncesije (u eurima)

| Vrsta prihoda                                                                                  | 2023.                 | 2024.                 |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru                                                  | 2.754.585,08          | 1.685.625,35          |
| Naknada za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu                                      | 8.963.440,70          | 6.577.662,27          |
| Naknada za koncesiju na pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije | 275.371,75            | 294.094,74            |
| Naknada za koncesije                                                                           | 1.250.121,81          | 1.267.291,44          |
| Naknada za koncesiju na pomorskom dobru-lučke uprave                                           | 9.413.070,19          | 9.871.712,09          |
| Koncesijske naknade temeljem Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih voda                        | 251.781,63            | 237.217,00            |
| <b>Izravni prihodi državnog proračuna</b>                                                      | <b>22.908.371,16</b>  | <b>19.933.602,89</b>  |
| Naknada za koncesiju za min. i ter. vode                                                       | 1.410.937,55          | 1.515.933,56          |
| Naknada za konc. za zahvaćanje pitke vode                                                      | 230.855,21            | 266.817,27            |
| Naknada za skladištenje ugljikovodika                                                          | 135.377,27            | 135.377,27            |
| <b>Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna</b>                             | <b>1.777.170,03</b>   | <b>1.918.128,10</b>   |
| Naknada za koncesiju za poljoprivredno zemljište                                               | 5.640.730,88          | 6.308.284,22          |
| Naknada za koncesiju na pomorskom dobru                                                        | 18.524.559,15         | 18.504.343,86         |
| Naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina                                 | 5.552.717,36          | 8.615.631,45          |
| Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin                        | 22.100.787,99         | 20.525.653,88         |
| Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat           | 29.078.357,81         | 28.865.888,56         |
| Naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom                                  | 14.669.952,38         | 12.419.305,93         |
| <b>Zajednički prihodi državnog, županijskih, gradskih i općinskih proračuna</b>                | <b>95.567.105,57</b>  | <b>95.239.107,90</b>  |
| Naknada za koncesiju prava lova                                                                | 699.858,25            | 749.988,89            |
| Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda                                            | 322.902,60            | 241.907,74            |
| <b>Zajednički prihod državnog i županijskog proračuna</b>                                      | <b>1.022.760,85</b>   | <b>991.896,63</b>     |
| <b>Zajednički prihodi županijskih i gradskih i općinskih proračuna</b>                         | <b>224.922,22</b>     | <b>311.534,12</b>     |
| <b>Direktni prihodi JLPRS-a</b>                                                                | <b>13.424.604,47</b>  | <b>12.421.258,92</b>  |
| <b>UKUPNI PRIHODI OD NAKNADA ZA KONCESIJE</b>                                                  | <b>134.924.934,30</b> | <b>130.815.528,56</b> |

Izvor: FINA, Državna riznica

U tablici 4. prikazuju se prihodi od naknada za koncesiju po vrstama prihoda u ukupnom iznosu. Na osnovu prikazanog, u nastavku se daju detaljnija pojašnjenja i obilježja kretanja prihoda.

**Izravni prihodi državnog proračuna** ostvareni su tijekom 2024. godine u iznosu od 19,9 milijuna eura dok su 2023. godine ostvareni u iznosu od 22,9 milijuna eura što predstavlja smanjenje od 3 milijuna eura, odnosno 13,1 posto. Pritom, najveće smanjenje izravnih prihoda državnog proračuna zabilježeno je kod prihoda od naknade za koncesije na vodama i vodnom dobru, koja bilježi smanjenje od 38,81 posto, te je tijekom 2024. godine ostvaren prihod u iznosu od 1,7 milijuna eura, dok je u 2023. godini predmetna naknada ostvarena u iznosu od 2,8 milijuna eura. Prema obrazloženju nadležnog resora, Ministarstva zaštite okoliša i zelene tranzicije, do smanjenja prihoda u 2024. godini dolazi radi dinamike plaćanja koncesionara. Naime, zbog načina obračuna i plaćanja, izmjenjuju se godine pojačanog i smanjenog plaćanja

godišnje naknade za koncesiju na vodama i vodnom dobru, u zavisnosti od proizvedene električne energije i cijeni proizvedene električne energije u prethodnoj i tekućoj godini.

Nadalje, primjetno smanjenje izravnih prihoda državnog proračuna zabilježeno je kod prihoda od naknade za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu, koja bilježi smanjenje od 26,6 posto tako da je tijekom 2024. godine ostvaren prihod u iznosu od 6,6 milijuna eura, dok je u 2023. godini predmetna naknada ostvarena u iznosu od 9 milijuna eura što predstavlja smanjenje od 2,4 milijuna eura odnosno 26,7 posto. Prema obrazloženju nadležnog resora, Ministarstva gospodarstva, prihodi ostvareni u 2024. godini u odnosu na prihode iz 2023. godine su značajno manji zbog toga što se polja ugljikovodika u dugogodišnjoj eksploataciji i pri kraju su svog isplativog eksploatacijskog razdoblja. Poradi navedenog, bilježi se smanjuje pridobivene količine ugljikovodika, odnosno plina.

Važnim je isto tako napomenuti kako će dinamika ove vrste koncesijskih naknada ovisiti o novim nalazištima, pri čemu nadležna tijela i resorno ministarstvo intenzivno rade na omogućavanju novih istraživanja kako bi se pronašla nova nalazišta ugljikovodika, a što će u budućim razdobljima, posljedično dovesti do povećanja prihoda. Također, prepoznaje se i utjecaj prirodnog smanjenja proizvodnje nafte odnosno plina na pridobivenu godišnju vrijednost proizvodnje kao i utjecaj cjenovne komponente za svaki energent.

**Zajednički prihodi državnog, gradskih i općinskih proračuna** iznosili su u 2024. godini 1,9 milijuna eura, a u 2023. godini 1,8 milijuna eura, što predstavlja povećanje u ostvarenju za 7,9 posto. Povećanje u prihodima državnog, gradskih i općinskih proračuna ostvareno je kod naknade za koncesiju za zahvaćanje pitke vode, gdje je evidentno povećanje prihoda od 15,6 posto, kao i kod naknade za koncesiju za mineralne i termalne vode, gdje se bilježi povećanje prihoda od 7,4 posto.

**Zajednički prihodi državnog proračuna i županijskih i gradskih/općinskih proračuna** iznosili su u 2024. godini 95,2 milijuna eura, dok su 2023. godini iznosili 95,6 milijuna eura, što predstavlja smanjenje od 0,3 posto. Najveće smanjenje prihoda državnog proračuna, županijskih i gradskih/općinskih proračuna utvrđeno je kod naknade za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom (15,3 posto). Prema obrazloženju nadležnog resora, Ministarstva mora, prometa i infrastrukture, do predmetne razlike u prihodima u odnosu na prethodnu godinu je došlo zbog toga što je koncesionar u skladu s Odlukom Vlade Republike Hrvatske o dodjeli državne potpore društvu Međunarodna zračna luka Zagreb d.d. uslijed posljedica pandemije COVID-19, od 31. kolovoza 2023. godine, u 2023. godini uplatio preostali dio odgođene koncesijske naknade. Državna potpora odnosi se na razdoblje od drugog tromjesečja 2020. godine do trećeg tromjesečja 2022. godine.

Povećanje prihoda državnog proračuna i županijskih i gradskih/općinskih proračuna bilježi se kod naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina (55,2 posto) što je rezultat donošenja podzakonskih akata temeljem kojih je povećan postotak tržišne vrijednosti otkopane/pridobivene mineralne sirovine, odnosno varijabilni dio koncesijske naknade. Također, utvrđeno je i povećanje prihoda od naknade za koncesiju za poljoprivredno zemljište od 11,8 posto, što bi se moglo tumačiti primjenom podzakonskog akta kojim se propisuje način usklađenja i revalorizacije naknade za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske, koje se nalazi u nadležnosti davatelja koncesije.

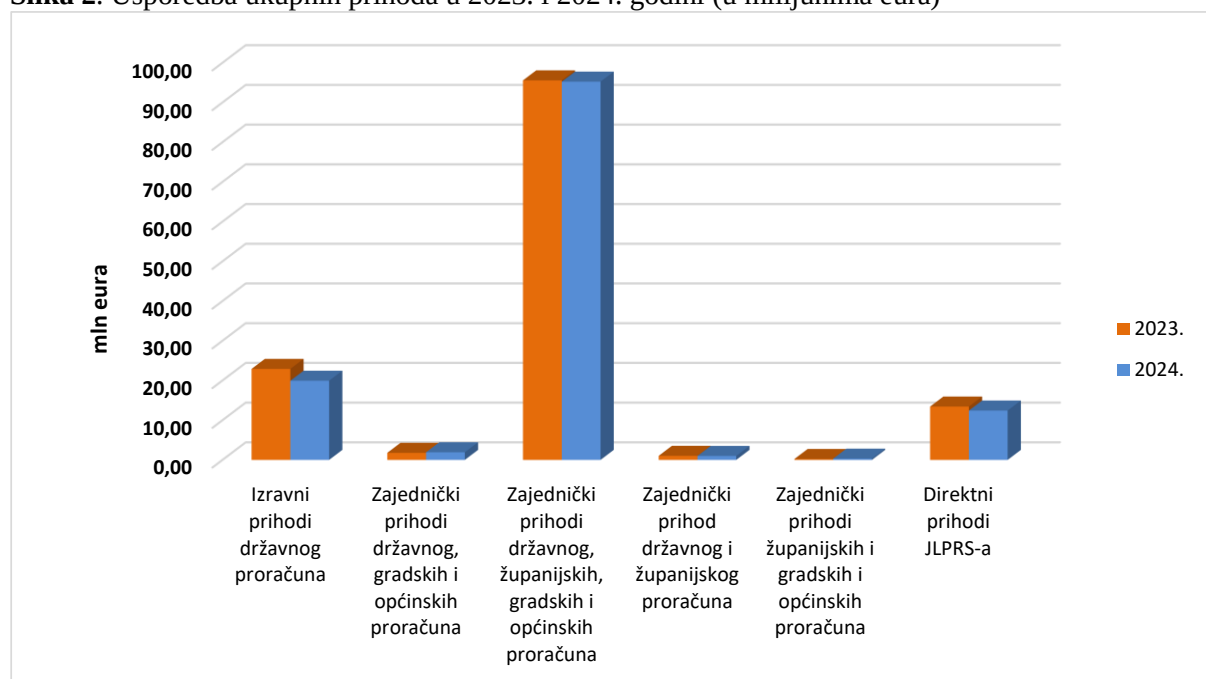
**Zajednički prihodi državnog proračuna i županijskih proračuna** ostvareni su u iznosu od 991,9 tisuća eura u 2024. godini, dok su u 2023. godini ostvareni u iznosu od 1,0 milijuna eura što predstavlja smanjenje za 3,0 posto.



**Direktni prihodi jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave** čine naknade za koncesije koje su sukladno zakonskim i podzakonskim aktima određene kao direktni prihod JLP(R)S-a, a uključuju naknade od koncesija (komunalne djelatnosti, naknade za zauzete površine odobrenih eksploatacijskih polja) i naknade od koncesijskih odobrenja (ne dijele se sa državnim i/ili županijskim proračunom) te u 2024. godini iznose 12,4 milijuna eura, a u 2023. godini iznosili su 13,4 milijuna eura što predstavlja blagi pad od 1 milijun eura ili 26,7 posto.

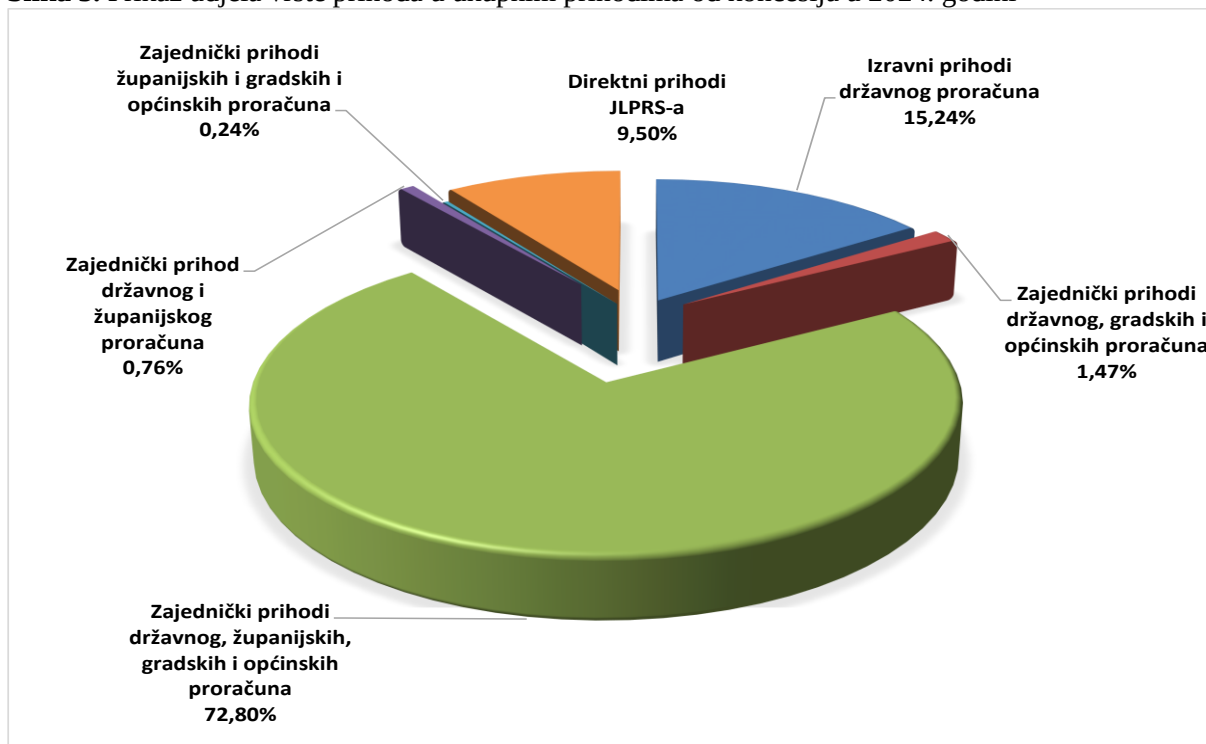
Prihodi s osnova naknade za zauzetu površinu iz područja rudarstva (prihodi općina/gradova) iznose 2,7 milijuna eura, dok su u 2023. godini iznosili 980,7 tisuća eura. Namjenski dio naknade za otkopanu količinu nenergetskih mineralnih sirovina u 2024. godini iznosi 1,3 milijuna eura, temeljem Uredbe o naknadi za koncesiju za eksploataciju mineralnih sirovina donesene 10. travnja 2024. godine. Predmetnom Uredbom propisano je da se namjenski dio naknade otkopane/pridobivene mineralne sirovine koji je prihod državnog proračuna Republike Hrvatske, u cijelosti ustupa jedinici lokalne samouprave na čijem području je utvrđeno eksploatacijsko polje mineralnih sirovina.

**Slika 2.** Usporedba ukupnih prihoda u 2023. i 2024. godini (u milijunima eura)



**Izvor:** FINA, Državna riznica

**Slika 3.** Prikaz udjela vrste prihoda u ukupnim prihodima od koncesija u 2024. godini

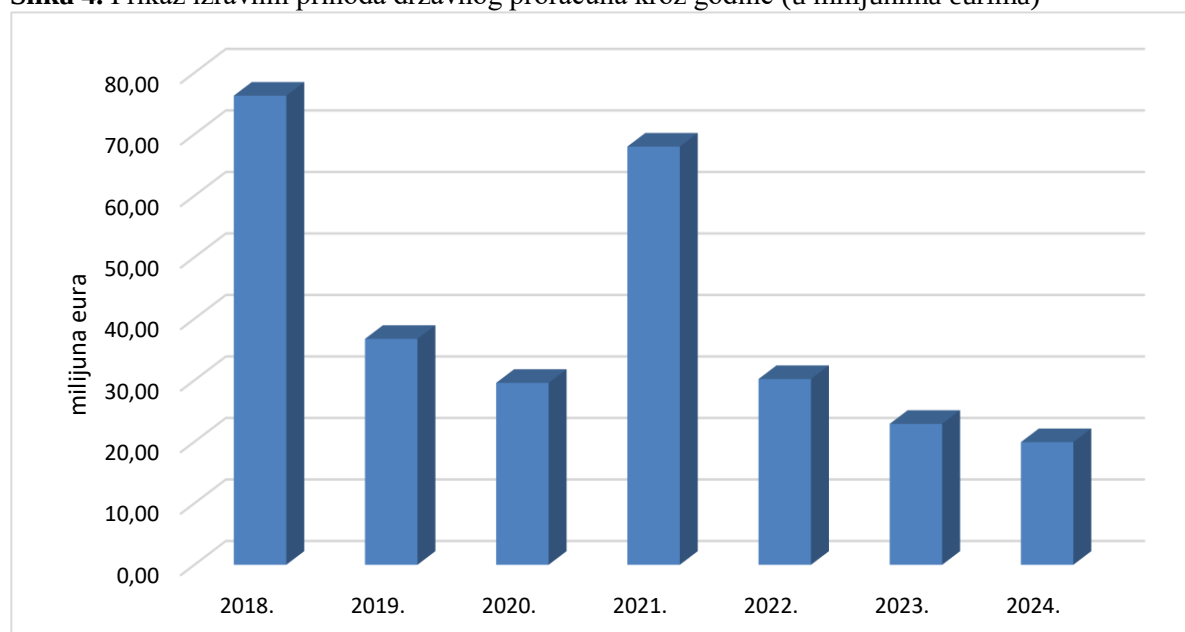


*Izvor: FINA, Državna riznica*

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

| Vrsta prihoda                                                                                       | 2023.                | 2024.                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|
| Naknada za koncesije na vodama i vodnom dobru                                                       | 2.754.585,08         | 1.685.625,35         |
| Naknada za eksploataciju plina u epikontinentalnom pojasu                                           | 8.963.440,70         | 6.577.662,27         |
| Naknada za koncesiju za pružanje medijskih usluga televizije i radija i naknada za frekvencije      | 275.371,75           | 294.094,74           |
| Naknada za koncesije                                                                                | 1.250.121,81         | 1.267.291,44         |
| Naknada za koncesiju na pomorskom dobru-lučke uprave                                                | 9.413.070,19         | 9.871.712,09         |
| Koncesijske naknade temeljem Zakona o plovidbi i lukama unutarnjih                                  | 251.781,63           | 237.217,00           |
| <b>Izravni prihodi državnog proračuna</b>                                                           | <b>22.908.371,16</b> | <b>19.933.602,89</b> |
| Naknada za koncesiju za min. i ter. vode                                                            | 705.468,81           | 757.966,80           |
| Naknada za konc. za zahvaćanje pitke vode                                                           | 113.240,92           | 133.408,64           |
| Naknada za skladištenje ugljikovodika                                                               | 67.688,63            | 67.688,63            |
| <b>Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i grade/općine</b>           | <b>886.398,36</b>    | <b>959.064,07</b>    |
| Naknada za konc. za poljop. zemlj. u vlasništvu RH                                                  | 1.410.182,23         | 1.577.070,60         |
| Naknada za koncesiju na pomorskom dobru                                                             | 6.117.225,68         | 5.551.295,71         |
| Naknada za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina                                      | 2.775.304,47         | 3.916.192,65         |
| Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin                             | 8.840.318,97         | 8.210.265,23         |
| Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za naftu i kondenzat                | 11.631.346,81        | 11.546.359,01        |
| Naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom                                       | 8.068.473,88         | 6.830.618,34         |
| <b>Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države, županije i grada/općine</b> | <b>38.842.852,04</b> | <b>37.631.801,54</b> |
| Naknada za koncesiju prava lova                                                                     | 559.887,07           | 599.991,62           |
| Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda                                                 | 64.579,63            | 48.380,68            |
| <b>Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i županije</b>               | <b>624.466,70</b>    | <b>648.372,30</b>    |
| <b>UKUPNO PRIHODI DRŽAVNOG PRORAČUNA</b>                                                            | <b>63.262.088,26</b> | <b>59.172.840,80</b> |

Izvor: FINA, Državna riznica

**Slika 4.** Prikaz izravnih prihoda državnog proračuna kroz godine (u milijunima eurima)

Izvor: FINA, Državna riznica

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

**Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države i grada/općine** tijekom 2024. godine iznosili su 959,1 tisuća eura i ostvareni su u nešto većem iznosu od prihoda evidentiranih prethodne godine (886,4 tisuća eura). Povećanje prihoda u ovoj kategoriji bilježe prihodi s osnova naknade za koncesiju za zahvaćanje pitke vode (17,8 posto) i za koncesiju za mineralne i termalne vode (7,4 posto).

**Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima države, županije i grada/općine** tijekom 2024. godine iznosili su 37,6 milijuna eura i bilježe smanjenje od 3,1 posto u odnosu na prethodnu godinu. Smanjenje u ovoj kategoriji bilježi se kod prihoda od naknade za koncesiju na pomorskom dobru (9,3 posto) i naknade za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina za plin (7,1 posto), dok se povećanje prihoda bilježi kod naknade za otkopanu količinu neenergetskih mineralnih sirovina (41,1 posto) i naknade za koncesiju za poljoprivredno zemljište u vlasništvu Republike Hrvatske (11,8 posto). Smanjenje prihoda od 15,3 posto u odnosu na prethodnu, 2023. godinu, odnosi se na odobrenu odgodu plaćanja koncesijske naknade za koncesionara Zračna luka Franjo Tuđman u razdoblju od travnja 2020. do kraja 2022. godine, koja je uplaćena u 2023. godini slijedom čega se bilježi veći prihod od predmetne naknade za koncesiju u odnosu na 2024. godinu.

**Prihodi državnog proračuna u zajedničkim prihodima proračuna države i županije** ostvareni su u iznosu od 648,4 tisuće eura u 2024. godini se su uvećani za 3,8 posto u odnosu na 2023. godinu kada su iznosili 624,5 tisuće eura.

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

**Prihodi gradova, općina i županija** s osnova naknade za koncesije mogu biti vlastiti prihodi ili prihodi ostvareni s osnova zajedničkih prihoda.

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

Prema podacima iz tablice 6. razvidno je da su prihodi županija u zajedničkim prihodima u 2024. godini u odnosu na 2023. godinu uvećani za 6,7 posto. Tako su prihodi županija u zajedničkim prihodima u 2024. godini iznosili 20,7 milijuna eura, a u 2023. godini 19,4 milijuna eura.

Prihodi općinskih i gradskih proračuna tijekom 2024. godine u zajedničkim prihodima, iznose 38,5 milijuna eura, što predstavlja umanjeње od 0,8 posto u odnosu na prethodnu, 2023. godinu u kojoj su prihodi općinskih i gradskih proračuna iznosili 38,8 milijuna eura.

**Prihodi gradskih/općinskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, gradskih i općinskih proračuna** obuhvaćaju prihode od: naknade za koncesije za mineralne i termalne vode, naknade za skladištenje ugljikovodika i naknade za zahvaćanje pitke vode i prodaje na tržištu u bocama i drugoj ambalaži.

Primjetno je kako tijekom 2024. godine u proračunima gradova/općina ova vrsta prihoda bilježi rast od 8,2 posto tako da je u iznosila 959,1 tisuća eura, dok je u 2023. godini iznosila od 886,4 tisuća eura, što predstavlja povećanje od 72,7 tisuće eura.

**Prihodi županijskih i gradskih/općinskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog proračuna, županijskih proračuna i proračuna grada/općine** obuhvaćaju naknadu za koncesije za korištenje poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu Republike Hrvatske, naknadu za koncesiju na pomorskom dobru, naknadu za koncesiju za otkopane količine neenergetskih mineralnih sirovina, naknadu za pridobivene količine energetskih mineralnih sirovina (plin), naknadu za pridobivene energetske mineralne sirovine (nafta i kondenzati) i naknadu za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom lukom.

U 2024. godini proračunima županija raspoređen je iznos od 20,3 milijuna eura, a proračunima gradova/općina iznos od 37,4 milijuna eura. U usporedbi s prethodnom godinom, gradski/općinski proračuni zabilježili su smanjenje prihoda od 1,2 posto, dok su županijski proračuni istovremeno ostvarili povećanje od 7,0 posto.

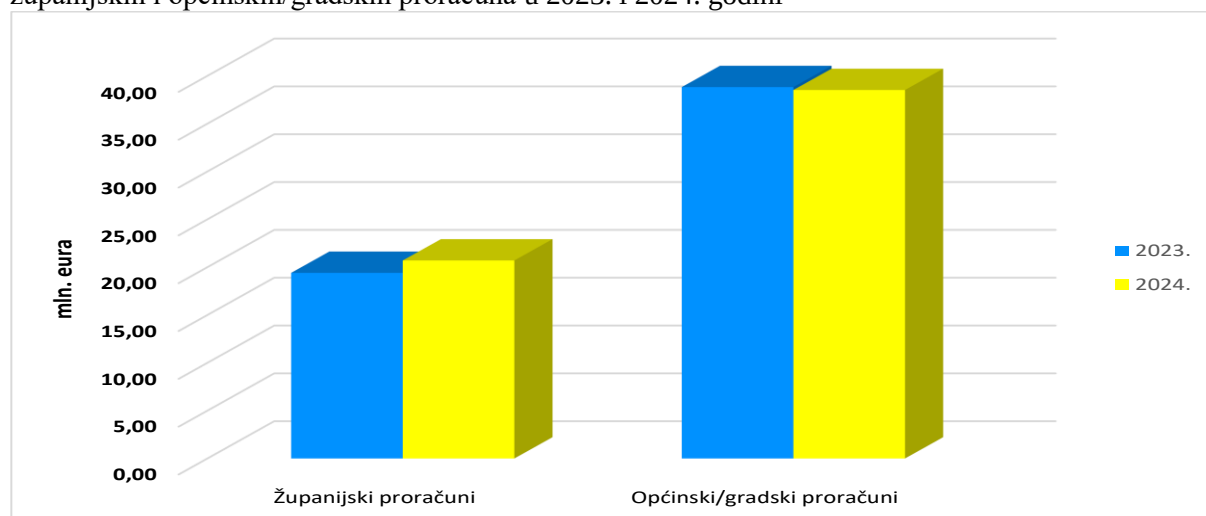
**Prihodi županijskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog i županijskih proračuna** obuhvaćaju prihode od naknada za koncesiju za pravo lova i naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda. U 2024. godini proračunima županija raspoređen je iznos od 343,5 tisuća eura, a u 2023. godini iznos od 398,3 tisuća eura, što predstavlja smanjenje od 13,8 posto.

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

| Vrsta prihoda                                                                                                               | 2023.                |                      | 2024.                |                      |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|
|                                                                                                                             | Županija             | Općina/grad          | Županija             | Općina/grad          |
| Naknada za koncesiju za min. i ter. vode                                                                                    |                      | 705.468,74           |                      | 757.966,76           |
| Naknada za koncesiju za zahv.pitke vode i prod.na tržištu bocama i dr.ambalaži                                              |                      | 113.240,88           |                      | 133.408,63           |
| Naknada za skladištenje ugljikovodika                                                                                       |                      | 67.688,64            |                      | 67.688,63            |
| <b>Prihodi gradskih i općinskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, gradskih i općinskih proračuna</b>              |                      | <b>886.398,26</b>    |                      | <b>959.064,02</b>    |
| Naknada za koncesiju poljoprivrednog zemljišta u vlasništvu RH                                                              | 564.072,51           | 3.666.476,14         | 630.827,86           | 4.100.385,76         |
| Naknada za koncesije na pomorskom dobru                                                                                     | 6.289.948,08         | 6.117.272,91         | 7.401.752,44         | 5.551.295,71         |
| Naknada za otkopane količine neenergetskih mineralnih sirovina                                                              | 1.110.116,52         | 1.665.175,80         | 1.723.123,85         | 2.976.314,95         |
| Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina plin                                                        | 4.420.154,24         | 8.840.314,78         | 4.105.127,48         | 8.210.261,17         |
| Naknada za pridobivenu količinu energetskih mineralnih sirovina nafte i kondenzata                                          | 5.813.948,89         | 11.633.062,11        | 5.771.516,74         | 11.548.012,81        |
| Naknada za koncesiju za izgradnju i upravljanje zračnom                                                                     | 733.497,60           | 5.867.980,90         | 620.965,27           | 4.967.722,32         |
| <b>Prihodi županijskih i općinskih prihoda u zajedničkim prihodima državnog, županijskih i općinskih/gradskih proračuna</b> | <b>18.931.737,84</b> | <b>37.790.282,64</b> | <b>20.253.313,64</b> | <b>37.353.992,72</b> |
| Naknada za koncesiju prava lova                                                                                             | 139.971,18           |                      | 149.997,27           |                      |
| Naknada za koncesiju za gospodarsko korištenje voda                                                                         | 258.322,97           |                      | 193.527,06           |                      |
| <b>Prihodi županijskog proračuna u zajedničkim prihodima državnog i županijskog proračuna</b>                               | <b>398.294,15</b>    |                      | <b>343.524,33</b>    |                      |
| Konc.naknada na pom. dobru u svrhu gradnje i gosp.kor. luke pos.nam.                                                        | 74.973,99            | 149.948,23           | 103.844,59           | 207.689,53           |
| <b>Prihodi županijskih i općinskih proračuna u zajedničkim prihodima županijskog i općinskih i gradskih proračuna</b>       | <b>74.973,99</b>     | <b>149.948,23</b>    | <b>103.844,59</b>    | <b>207.689,53</b>    |
| <b>UKUPNI PRIHODI ŽUPANIJSKIH I GRADSKIH/OPĆINSKIH PRORAČUNA</b>                                                            | <b>19.405.005,98</b> | <b>38.826.629,13</b> | <b>20.700.682,56</b> | <b>38.520.746,27</b> |

Izvor: FINA, Državna riznica

**Slika 5.** Prihodi županijskih i općinskih/gradskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, županijskih i općinskih/gradskih proračuna u 2023. i 2024. godini



Izvor: FINA, Državna riznica

### 3.5. Zaključak analize prihoda od koncesija

Struktura prihoda izravno je ovisna o intencijama zakonodavca te različitim strateškim okvirima koji se odnose na pojedina područja tako da se kroz promjene u pojedinim zakonskim ili podzakonskim aktima izravno utječe na prihode kako državnog, tako i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Izmjenama u omjerima raspodjele prihoda od naknada za koncesiju utječe se i na usporedivost podatka, no evidentno je kako je sadašnja struktura prihoda u najvećoj mjeri određena ovisno o izmjeni zakonskih propisa, ali i gospodarskih kretanja koji utječu na poslovanje koncesionara što rezultira variranjima u visini ostvarenih prihoda.

Kao što je i vidljivo kroz tablične prikaze i pokazatelje, stalni naponi Vlade Republike Hrvatske u cilju fiskalne decentralizacije u ostvarenju prihoda od naknada za koncesiju, kroz zakonske i podzakonske odredbe omogućili su veće prihode proračunima jedinica lokalne i regionalne samouprave što je istovremeno dovelo do smanjenja prihoda državnog proračuna. Slijedom istoga, može se zaključiti kako je cilj fiskalne decentralizacije osnaživanje nižih razina vlasti koje će dovesti od poboljšanja kvaliteta lokalnih javnih usluga i dobara te ekonomskog rasta. Pritom su koncesijske naknade kao jedan od oblika javnih davanja prepoznate kao jedan od načina kojima se doprinosi ovom cilju. Za istaknuti je kako se ne radi o ukupnom smanjenju prihoda od koncesijske naknade, već samo o „prepuštanju“ dijela prihoda nižim razinama vlasti odnosno, o omjeru koji ide više korist županija, gradova/općina poradi prethodno navedenog.

Kretanje prihoda kao što je pojašnjeno u odnosu na koncesijske naknade ovisi o nizu čimbenika te osim o zakonskim okvirima u najvećoj mjeri ovisi o poslovanju pojedinog koncesionara na koji ovisi o tržišnim kretanjima što u konačnici utječe na ostvarenje prihoda po osnovu prava iz ugovora o koncesiji.

Ovako određenje i utjecaj na kretanje prihoda od koncesija u budućnosti će osim navedenog ovisiti i o kvaliteti novih koncesijskih ugovora i procesu samog dizajniranja koncesijskih modela za koje su odgovorni davatelji koncesija.

Iako prihodi od koncesijskih naknada ne čine veliki dio prihoda kako državnog proračuna Republike Hrvatske, tako i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, isti su itekako važni i cilj Vlade Republike Hrvatske je zasigurno u smjeru nastojanja povećanja navedenih prihoda kroz sustavnu politiku međuresorne suradnje između državnih tijela davatelja koncesija, kao i kroz suradnju s županijskim i lokalnim razinama. Kao što je i prethodno navedeno, Vlada Republike Hrvatske kroz politiku fiskalne decentralizacije omogućava veće prihode proračunima jedinica lokalne i regionalne samouprave, no smatramo kako gledajući prihode od koncesijskih naknada, postoji dostatan prostor za njihovo povećanje ne ugrožavajući pritom investicijsku klimu u Republici Hrvatskoj niti sposobnost gospodarskih subjekata na ostvarenje svojih poslovnih planova i dobiti.

Isto će u budućnosti ovisiti o nizu čimbenika, pri čemu same inicijative za novim koncesijskim modelima ovise o sposobnosti i primjerenim analizama i istraživanjima tržišta, odnosno prepoznavanjem potreba za korištenjem modela koncesija, poglavito u području infrastrukturnih projekata. Pritom se isto određuje ovisno o sektorskim politikama ne isključujući modele javno-privatno partnerstvo s obilježjem koncesije ovisno o inicijativama i interesu investitora.



### 3.6. Prihodi od naknada koji su ostvareni na temelju dozvola, licenci, rješenja ili odluka

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

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

Predmetne naknade su zakonskim rješenjima određene kao prihod državnog proračuna (naknade za igre na sreću i naknade za frekvenciju), zajednički prihod državnoga, županijskih, gradskih i općinskih proračuna (naknada za zakup za turističko zemljište u kampovima i naknada za zakup za turističko zemljište za hotele i turistička naselja), te u cijelosti prihodi lučkih uprava (koje nisu proračunski korisnici).

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

**Tablica 7.** Prihodi od ostalih naknada (u eurima)

| Vrsta naknade                                                                              | 2023.                 | 2024.                 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------|-----------------------|
| Naknada za igre na sreću                                                                   | 152.804.478,05        | 179.329.547,84        |
| Naknada za frekvencije                                                                     | 257.686.030,76        | 27.892.109,99         |
| Zakup turističkog zemljišta na kojem su izgrađeni kampovi                                  | 71.504,40             | 54.812.215,88         |
| Zakup turističkog zemljišta na kojem su izgrađeni hoteli i turistička naselja              | 27.176,76             | 20.319.360,65         |
| Prihodi lučkih uprava                                                                      | 1.713.680,61          | 1.565.274,39          |
| Naknada za posebnu upotrebu izvan luka otvorenih za javni promet i za luke posebne namjene |                       | 5.407,71              |
| <b>UKUPNO</b>                                                                              | <b>412.302.870,58</b> | <b>283.918.508,75</b> |

*Izvor: FINA, Državna riznica*

Praćenje ostvarenja pojedine vrste prihoda iz tablice 7. u nadležnosti je resornih tijela u skladu s važećim zakonskim propisima koji uređuju pojedina područja obuhvaćena prikazom iz tablice.

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

#### 4. OSTALE AKTIVNOSTI U PODRUČJU KONCESIJA

Ostale aktivnosti obuhvaćene ovim Izvješćem odnose se na podatke o postupcima davanja koncesija, a iste su određene okvirima koji uređuju postupanja u okviru rada stručnih povjerenstava, kvaliteti izrade obavijesti o namjeri davanja koncesija, prikazu broja novih ugovora sklopljenih u 2023. i 2024. godini te usporedbi između broja sklopljenih ugovora u odnosu na plan davanja koncesija te dodijeljenim koncesijama na zahtjev.

##### 4.1. Osnivanje stručnih povjerenstava

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

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

**Tablica 8.** Broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava

| PODRUČJE/DJELATNOST              | 2023.      | 2024.      |
|----------------------------------|------------|------------|
| Komunalno gospodarstvo           | 63         | 63         |
| Pomorsko dobro                   | 14         | 0          |
| Javni prijevoz                   | 4          | 2          |
| Rudarstvo                        | 19         | 6          |
| Ugljikovodici i geotermalne vode | 10         | 2          |
| Lučke uprave                     | 32         | 33         |
| Kulturna dobra                   | 2          | 1          |
| <b>UKUPNO</b>                    | <b>144</b> | <b>107</b> |

*Izvor: Ministarstvo financija: Registar koncesija*

##### 4.2. Obavijest o namjeri davanja koncesija

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

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

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

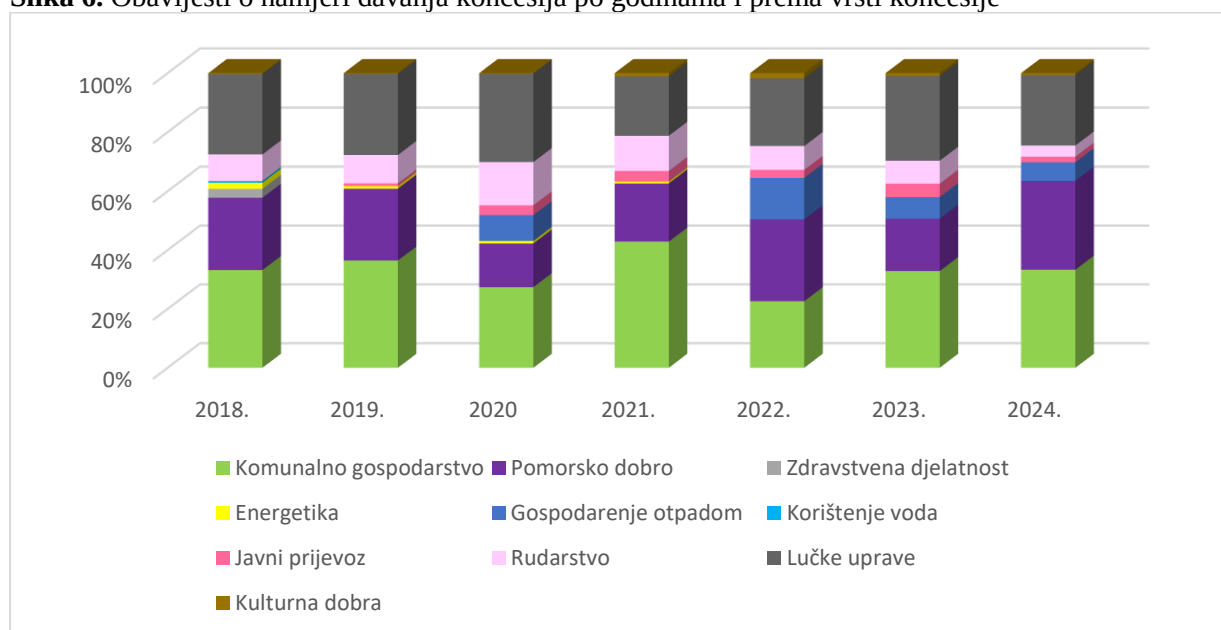
**Tablica 9.** Prikaz broja koncesija objavljenih u Obavijesti o namjeri davanja koncesije

| PODRUČJE/DJELATNOST    | 2023       | 2024.      |
|------------------------|------------|------------|
| Komunalno gospodarstvo | 72         | 53         |
| Pomorsko dobro         | 39         | 48         |
| Gospodarenje otpadom   | 16         | 10         |
| Javni prijevoz         | 10         | 3          |
| Rudarstvo              | 17         | 37         |
| Lučke uprave           | 63         | 38         |
| Kulturna dobra         | 2          | 1          |
| <b>UKUPNO</b>          | <b>219</b> | <b>190</b> |

*Izvor: Narodne novine, Elektronički oglasnik javne nabave*

Najveći broj Obavijesti o namjeri davanja koncesija u 2024. godini odnosi se na koncesije iz područja komunalnog gospodarstva (53), koncesija iz područja pomorskog dobra (48), koncesija iz područja lučkih uprava (38), iz područja rudarstva (37) te koncesija za gospodarenje otpadom (10).

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



*Izvor: Narodne novine, Elektronički oglasnik javne nabave*

Podaci o Obavijesti o namjeri davanja koncesija ukazuju na činjenicu kako područja koncesije kroz koje davatelji koncesija sukladno zakonskim odredbama moraju voditi brigu o zaštiti života i zdravlja stanovništva, a što se prvenstveno odnosi na koncesije iz područja komunalnih djelatnosti, generiraju i najveći broj Obavijesti o namjeri davanja koncesija; komunalna djelatnost (864), zatim slijede koncesije iz područja lučkih uprava (687) koncesije na pomorskom dobru (604) te koncesije iz područja rudarstva (269).

#### 4.3. Broj sklopljenih ugovora i Plan davanja koncesija za 2024. godinu

Tijekom 2024. godine sklopljeno je ukupno 695 ugovora o koncesiji, odnosno evidentirano ID brojeva u Registru koncesija koji se odnose na nove ugovore, a što predstavlja blagi porast u odnosu na 688 ID brojeva evidentiranih u 2023. godini.

**Tablica 10.** Broj sklopljenih ugovora

| PODRUČJE/DJELATNOST                                         | 2023.      | 2024.      |
|-------------------------------------------------------------|------------|------------|
| Komunalno gospodarstvo                                      | 73         | 69         |
| Pomorsko dobro                                              | 138        | 264        |
| Korištenje voda                                             | 4          | 6          |
| Obavljanje linijskog i obalnog prometnog i riječnog prometa | 1          | 0          |
| Radio i televizija                                          | 13         | 13         |
| Kulturna dobra                                              | 1          | 1          |
| Javni prijevoz                                              | 1          | 1          |
| Rudarstvo                                                   | 81         | 129        |
| Ugljikovodici                                               | 3          | 16         |
| Lučke uprave                                                | 373        | 196        |
| <b>UKUPNO</b>                                               | <b>688</b> | <b>695</b> |

*Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija*

Promatrajući broj sklopljenih ugovora u 2024. godini može se konstatirati da se najveći dio sklopljenih ugovora odnosi na ugovore iz područja pomorskog dobra (264 ugovora), ugovore koje sklapaju lučke uprave (196 ugovora), ugovore iz područja rudarstva (129 ugovora) i ugovora iz područja komunalnog gospodarstva (69 ugovora).

Sklapanje ugovora o koncesiji iz područja komunalnog gospodarstva propisano je posebnim zakonima, a istima se osigurava nužna zaštita života i zdravlja ljudi (koncesije za dimnjačarske poslove, naplate parkiranja, odvoza nepropisno parkiranih automobila, odvoz otpada, obavljanje linijskog prijevoza putnika).

Iz područja rudarstva su u 2024. godini otvorena 129 ID broja (podatak iz tablice 10.) temeljem 39 sklopljenih ugovora o koncesiji, dok su iz područja ugljikovodika otvorena 16 ID broja temeljem sklopljenih 3 ugovora na postojećim eksploatacijskim poljima. Zbog potrebe praćenja uplata različitih vrsta prihoda i različitih primatelja prihoda, kao i područja obuhvaćenih eksploatacijskim poljem (eksploatacija i zauzeta površina), jedan sklopljeni ugovor može rezultirati otvaranjem većeg broja ID brojeva.

Sukladno obvezi koja proizlazi iz Zakona o koncesijama, Ministarstvo financija ustrojilo je evidenciju Planova davanja koncesija za 2024. godinu te je isto usporedilo s ugovorima evidentiranim u Registru koncesija.

Prema evidenciji Ministarstva financija zaprimljeno je očitovanje 218 davatelja koncesija. Od 218 davatelja koncesija koji su dostavili očitovanja i plan davanja koncesija za 2024. godinu njih 93 je odgovorilo da nema u planu davanje novih koncesija u 2024. godini.

Uspoređujući podatke iz planova davanja koncesija s brojem sklopljenih govora o koncesijama iz Registra koncesija, utvrđeno je određeno odstupanje. Svakako treba naglasiti da Plan davanja

koncesija nužno ne mora značiti i izvršenje istoga. Stoga, davatelji koncesije i tijekom tekuće godine mogu donositi izmjene i dopune Plana.

Također, bitno je napomenuti kako u broj ugovora koji su sklopljeni tijekom 2024. godine ulaze svi ugovori kojima je datum početka koncesije unutar promatrane godine, bez obzira kada je započeo sam postupak davanja koncesija za isti. Naime, davatelj koncesije je sukladno odredbi Zakona o koncesijama morao na vrijeme pokrenuti postupak davanja koncesije, a što se tiče javnih usluga, ovo vremensko razdoblje je najmanje 12 mjeseci prije isteka roka postojećeg ugovora o koncesiji. Dakle, za pojedine ugovore koji su sklopljeni tijekom 2024. godine postupci su mogli započeti ranije, tijekom prethodnih razdoblja. Navedeno isključivo ovisi o aktivnostima i postupanjima davatelja koncesije koji je dužan pravovremeno odrediti se ka predviđenim aktivnostima i u najvećoj mjeri pokušati ostvariti predviđene planove ili započeti novi postupak davanja koncesije.

Obzirom na gore navedeno, ugovori o koncesiji koje je davatelj koncesije planirao tijekom 2024. godine, nisu nužno i sklopljeni tijekom 2024. godine, uzimajući u obzir tijek postupka davanja koncesija, a što uključuje i eventualne tijekomove žalbenih postupaka. Spomenuto trajanje postupka davanja koncesije mora biti unaprijed prepoznato od strane davatelja ne bi li se izbjegle situacije u kojima dolazi do isteka ugovora što je posebice osjetljivo u pitanjima usluga koje imaju karakter općih usluga od gospodarskog interesa i predstavljaju javne usluge. Kvalitetna priprema i jasno određenje kriterija te obuhvat dokumentacije za nadmetanje umnogome bi povećavaju učinkovitost te smanjuju uočena odstupanja od planiranih i realiziranih koncesija.

**Tablica 11.** Planirani broj koncesija i broj sklopljenih ugovora

| PODRUČJE/DJELATNOST    | Broj planiranih koncesija u 2024. godini | Broj sklopljenih ugovora u 2024. godini |
|------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------|
| Komunalno gospodarstvo | 78                                       | 69                                      |
| Pomorsko dobro         | 185                                      | 264                                     |
| Energetika-plin        | 7                                        | 0                                       |
| Korištenje voda        | 10                                       | 6                                       |
| Radio i televizija     | 5                                        | 13                                      |
| Kulturna dobra         | 1                                        | 1                                       |
| Javni prijevoz         | 0                                        | 1                                       |
| Rudarstvo              | 43                                       | 129                                     |
| Ugljikovodici          | 53                                       | 16                                      |
| Lučke uprave           | 154                                      | 196                                     |
| <b>UKUPNO</b>          | <b>536</b>                               | <b>695</b>                              |

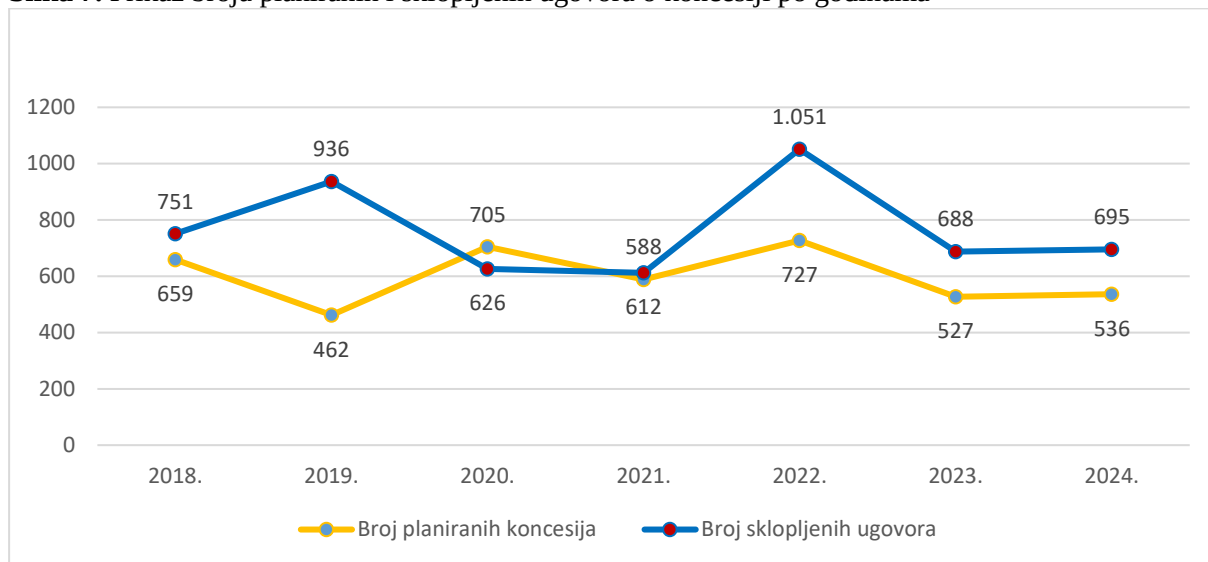
*Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija*

Prema dostavljenim podacima od strane davatelja koncesije koji su prikazani u tablici 11. najveći dio planiranih koncesija u 2024. godini odnosi se na koncesije na pomorskom dobru (185), u području lučkih uprava (154) te koncesija za komunalne djelatnosti (78). Nadalje, planirano je 53 koncesija iz područja ugljikovodika, 43 koncesija iz područja rudarstva, 10 koncesija iz područja korištenja voda, sedam koncesija iz područja energetike-plina, pet koncesija za radio i televiziju te jedna koncesija iz područja kulture.

Vezano uz broj planiranih koncesija i broj sklopljenih ugovora, često se uočava postojanje jaza između planiranja i realizacije, a što se može tumačiti različitim utjecajima i kretanjima u slučajevima kada je plan veći od realizacije (kao npr. nerealnim očekivanjima davatelja bez

poduzimanja odgovarajućih akata, dugi natječaji uz česte žalbene postupke, izrada planova bez adekvatnih saznanja o gospodarskim kretanjima, interesu gospodarskih subjekata te ostalim relevantnim činjenicama o kojima davatelji koncesija moraju voditi računa, kako bi postupak planiranja dodjeljivanja novih koncesija bio realan i ostvariv, a sam postupak bi rezultirao sklapanjem ugovora o koncesiji), kao i situacijama kada je realizacija odnosno broj sklopljenih ugovora veći od broja planiranih koncesija (na što u velikoj mjeri utječe otvaranje velikog broja ID brojeva u odnosu na broj sklopljenih ugovora).

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



**Izvor:** Ministarstvo financija, Registar koncesija

Slika 7. prikazuje kretanje broja planiranih koncesija i broja sklopljenih ugovora tijekom sedmogodišnjeg razdoblja. U prikazanom razdoblju primjetno je da je u većini godina broj sklopljenih ugovora premašio broj planiranih koncesija, što može biti rezultat otvaranja većeg broja ID brojeva unutar pojedinih ugovora. Izuzetak predstavlja 2019. godina, u kojoj je broj planiranih koncesija bio viši od broja realiziranih, što ukazuje na određene izazove u provedbi natječajnih postupaka kao i na moguće administrativne, proceduralne ili druge prepreke koje utječu na realizaciju planova. Ovi pokazatelji jasno prikazuju postojanje varijabilnosti između planiranih ciljeva i realizacije u procesu dodjele koncesija tijekom promatranog razdoblja.

#### 4.4. Koncesije na zahtjev

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

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

- kad je to potrebno ovlašteniku prava na radove sanacije koji se obavljaju na pomorskom dobru, a na temelju posebnog propisa.

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

Tijekom 2024. godine zaprimljeno je ukupno 50 obavijesti za koncesije na zahtjev od čega se 36 obavijesti odnosi na područje rudarstva, 12 obavijesti koje se odnose na vodno gospodarstvo i 2 obavijesti za lučke uprave.

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

#### **4.5. Pravna zaštita u području koncesija tijekom 2024. godine**

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

Prema podacima Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave tijekom 2024. godine donesene su četiri odluke o odbacivanju žalbe (dvije na području pomorskog dobra, jedna u području prijevoza - obavljanje djelatnosti autotaksi prijevoza na lučkom području i jedna u području komunalnog gospodarstva - prikupljanje, odvoz i zbrinjavanje miješanog komunalnog otpada) te jedna odluka o odbacivanju tužbe (na području pomorskog dobra).

#### **4.6. Produljenje koncesijskih ugovora**

U okviru ovoga Izvješća važnim je istaknuti kako se i tijekom 2024. godine uočava nastavak uočenog trenda iz prethodnih razdoblja koji posebice dolazi do izražaja u zahtjevima za izmjenama ugovora o koncesijama koji uključuju produljenja koncesijskih razdoblja. Isto se odnosi posebice na područje pomorskog dobra, koje je specifično s gledišta same atraktivnosti koncesioniranja, posebice u lukama nautičkog turizma. Postupanja koja se primjenjuju kod mogućih izmjena ugovora o koncesijama zahtijevaju posebnu pozornost i udovoljavanje nizu preduvjeta uređenih Zakonom o koncesijama, a posebice odredbama tzv. bitnih izmjena ugovora o koncesijama koje upućuju na moguću (ne)opravdanost izmjena koja bi eventualno bila nedozvoljena i kao takva podlijevala provedbi novog postupka davanja koncesije. Isto tako, samo produljenje koncesijskih ugovora jest složeno postupanje u kojem nisu isključeni niti elementi eventualnog postojanja državne potpore u kojoj bi pojedini poduzetnik mogao ostvariti ekonomsku prednost u odnosu na konkurenciju na tržištu.

Pritom, važnim je u okviru ovakvih postupanja voditi računa o vremenu trajanja koncesije, jer koncesija jest ugovorom vremenski ograničeno pravo koje prvenstveno ovisi o procjeni



amortizacije ulaganja i ostvarenja razumnog povrata na uloženi kapital. Određenja vremenskog trajanja ugovora kod izmjena ugovora o koncesijama ne smije biti u dužem periodu od onoga što prikazuju financijski utemeljeni podaci i pripadajuće projekcije poslovanja. U suprotnom dolazi do narušavanja tržišnog natjecanja što i jest u suštini narav pripadajućih odredbi Zakona o koncesijama i bitnih izmjena ugovora o koncesiji. Koncesija se u tom smislu razmatra vrlo detaljno i uključuje niz elemenata pri čemu se izmjenama ugovora o koncesiji pristupa iznimno i pod jasno utvrđenim uvjetima, odnosno propisima koji uređuju područje koncesioniranja.

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

Kao i uz prethodno istaknutog, sama izmjena koncesijskih ugovora stoga mora biti vrlo pažljivo sagledana od strane davatelja koncesije, pri čemu je potrebno stvoriti sve preduvjete kojima će se ovakva postupanja odrediti i kvalitativno unaprijediti od strane davatelja koncesije prilikom same pripreme i stvaranja svih neophodnih uvjeta. Pritom, osim prepoznavanja financijskih koristi mora voditi računa o pravnoj sigurnosti gdje se davatelj koncesije neće izlagati rizicima koji mogu dovesti do financijskih gubitaka, ali i postupanja koja bi bila karakterizirana suprotnim od onih uređenih u Direktivi 2014/23/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. godine.

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

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

Kada je riječ o produljenjima ugovora o koncesiji, ključnim je sagledati sve elemente u okviru Studije, odnosno prethodnih analiza koje provodi davatelj koncesije kako u postupcima produljenja kroz izmjene ugovora, tako i kod novih koncesija.

Naime, u upravljanju javnim resursima, osobito onima od ograničene dostupnosti i strateškog značenja poput pomorskog dobra ili različitih infrastrukturnih projekata, Studija nije samo procedura, ona predstavlja prostor odlučivanja javnim tijelima. Premda se na razini formalnog postupanja često doživljava kao obvezni prilog dokumentaciji za nadmetanje (DZN), njezina suštinska funkcija daleko nadilazi tu ulogu i kao takva se proteže i na sagledavanje uvjeta

izmjena ugovora o koncesiji, ali i kao temelj u kojem će se sagledavati buduće poslovanje koncesionara prilikom postupaka davanja novih koncesija ili izmjena postojećih.

Studija oblikuje institucionalne stavove, određuje i obrazlaže kriterije evaluacije i posredno odlučuje o kvaliteti odnosa između javnog i privatnog sektora kada je riječ o koncesijskim modelima a posebice i modelima javno - privatnog partnerstva s obilježjima koncesije.

Sama Studija ne analizira strukturu prema redoslijedu zakonskih članaka, već „dekonstruira“ njezinu funkciju i značenje kroz prizmu odgovornosti javne vlasti u kontekstu tržišnih neravnoteža, sve izraženijih asimetrija pregovaračkih pozicija i rastućeg pritiska za efikasno korištenje javnih resursa. Polazište nije isključivo i jedino formalna procedura, nego društvena stvarnost u kojoj se odluke o koncesijama čak mogu donositi izvan domene meritornog odlučivanja, pod utjecajem partikularnih interesa, poslovnih i investitorovih oportuniteta, ali i kratkoročnih fiskalnih imperativa.

Ne bi li se izbjegle ovakve okolnosti i postiglo jasno određenje, Studija ne bi smjela biti doživljena kao zadana forma, već kao otvorena platforma za stratešku refleksiju o ciljevima, alatima i posljedicama koncesijskog aranžmana. Kao takva Studija predstavlja okvir za testiranje stvarne javne koristi, a ne instrument potvrđivanja očekivanih rezultata.

S obzirom na to, pristup koji se ovdje nudi temelji se na načelu sadržajne rekonstrukcije sagledavajući postojeći regulatorni okvir i praksu, traži se prostor za sadržajniju primjenu, dublju analizu i dugoročno održivije odluke, a posebice kada je riječ o produljenjima i izmjenama ugovora koje kao takve ne predstavljaju bitne izmjene ugovora.

**5. DUGOVANJA EVIDENTIRANA U REGISTRU KONCESIJA**

Uvidom u Registar koncesija omogućeno je praćenje dužnika i stanje duga po dospelim nepodmirenim obvezama za koncesije. Ukupan iznos dugovanja na dan 31. prosinca 2024. iznosio je 18,6 milijuna eura i bilježi povećanje za 2,8 milijuna eura u odnosu na isti dan 2023. godine, što predstavlja povećanje za 17,8 posto.

**5.1. Stanje duga****Tablica 12.** Iznos dugovanja prema davateljima koncesija (u eurima)

| Naziv davatelja                                           | Ukupan iznos dugovanja na dan 31.12.2023. | Ukupan iznos dugovanja na dan 31.12.2024. |
|-----------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture               | 2.682.820,45                              | 3.416.804,34                              |
| Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja              | 3.047.118,97                              |                                           |
| Ministarstvo gospodarstva                                 |                                           | 4.319.221,94                              |
| Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije          |                                           | 1.257.717,13                              |
| Ministarstvo poljoprivrede                                | 4.057,34                                  | 4.361,58                                  |
| Lučke uprave-proračunski korisnici                        | 1.312.255,55                              | 1.253.732,26                              |
| Ostalo (agencije, lučke uprave, županije, općine/gradovi) | 8.728.996,71                              | 8.334.896,74                              |
| <b>UKUPNO</b>                                             | <b>15.775.249,02</b>                      | <b>18.586.733,99</b>                      |

*Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija*

Zakonom o izmjenama i dopunama zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave („Narodne novine“, br. 57/24.) došlo je do preustroja ministarstava te je Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja u 2024. godini podijeljeno na Ministarstvo gospodarstva i Ministarstvo zaštite okoliša i zelene tranzicije. Sukladno tome, podaci o dugovanjima po resorima za 2024. godinu prikazani su u skladu s trenutno važećim ustrojem i djelokrugom tijela državne uprave, dok su za 2023. godinu podaci prikazani na razini tada važećeg djelokruga i ustrojstva.

U samoj strukturi evidentiranog duga primjetan je značajan porast (17,9 posto) ukupnog dugovanja, na koje je najviše utjecao porast dugovanja dva resora, gospodarstva i zaštita okoliša, u usporedbi s 2023. godinom i tadašnjim Ministarstvom gospodarstva i održivog razvoja. Tako su dugovanja iz nadležnosti Ministarstva gospodarstva na ime naknada za koncesiju na dan 31. prosinca 2024. godine iznosila 4,3 milijuna eura dok su dugovanja iz nadležnosti Ministarstva zaštite okoliša i zelene tranzicije na isti dan iznosila 1,3 milijuna eura.

Porast dugovanja iz nadležnosti Ministarstva gospodarstva može se tumačiti datumima dospijeca i datumima plaćanja obveza, a ista se prvenstveno odnose na zauzetu površinu za područje naftnog rudarstva/ugljikovodika. Tako su ukupna dugovanja za ugljikovodike na dan 31.12.2024. godine iznosila 3,2 milijuna eura. Uparivanjem plaćanja obveza koncesionara za zauzetu površinu, a za koju je utvrđeno da je uplaćena 31.12.2023. godine (ali u trenutku bilježenja svih podataka za ovo Izvješće isto nije bilo provedeno) te provjerom stanja duga na dan 8. siječnja 2025. godine utvrđeno je kako je dugovanje za područje ugljikovodika iznosilo 137,6 tisuća eura za zauzetu površinu i 1,2 milijuna eura za eksploataciju.

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture na dan 31. prosinca 2024. godine bilježi dugovanja na ime naknada za koncesiju u iznosu od 3,4 milijuna eura te je iznos dugovanja uvećan za 0,7 milijuna eura (27,4 posto) u odnosu na isti dan 2023. godine.

Potraživanja Ministarstva poljoprivrede na ime naknada za koncesiju iznosila su na promatrani dan 4,4 tisuća eura, te su uvećana za 7,5 posto u odnosu na isti dan 2023. godine kada su iznosila 4 tisuće eura. Ova dugovanja u bitnome ne sudjeluju u ukupnom dugu po koncesijskim naknadama.

Od ukupnog iznosa duga na dan 31. prosinca 2024. godine (18,6 milijuna eura) 7,8 milijuna eura, odnosno 41,9 posto se odnosi na istekle ugovore, odnosno ugovore koji su istekli tijekom ranijih godina, ali ne i tijekom 2024. godine. Najveći udio je u dugovanju među isteklim ugovorima koji se odnose na ugovore iz područja korištenja voda, rudarstva i pomorskog dobra. Svakako je važno za napomenuti kako među dugovanjima isteklih ugovora nema ugovora kojima je davatelj Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, a čiji ugovori na dan 31. prosinca 2024. godine bilježe udio od 18,4 posto u ukupnom iznosu dugovanja.

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

Od bitnoga je napomeni kako na stanje u Registru koncesija koje se prikazuje na dan 31.12. značajno utječu datumi dospeljeća obveza i datumi plaćanja te u konačnici i provedba istih, odnosno evidentiranje uplata u Registru koncesija.

**Tablica 13.** Iznos duga prema vrsti koncesije (u eurima)

| Vrsta koncesije                                                | Ukupan iznos dugovanja na dan 31.12.2023. | Ukupan iznos dugovanja na dan 31.12.2024. |
|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Pomorsko dobro                                                 | 6.543.523,50                              | 7.201.896,94                              |
| Rudarstvo                                                      | 997.269,63                                | 1.092.299,59                              |
| Ugljikovodici                                                  | 390.761,31                                | 3.226.922,35                              |
| Energetika                                                     | 248.681,40                                | 7.859,41                                  |
| Korištenje voda                                                | 1.222.348,48                              | 1.262.727,95                              |
| Poljoprivredno zemljište                                       | 1.769.056,97                              | 1.942.186,98                              |
| Komunalno gospodarstvo                                         | 2.114.065,93                              | 1.903.555,52                              |
| Radio i televizija                                             | 118.385,99                                | 96.193,03                                 |
| Zdravstvena djelatnost                                         | 42.325,38                                 | 29.215,48                                 |
| Pravo lova                                                     | 4.057,34                                  | 4.361,58                                  |
| Lučke uprave-proračunski korisnici                             | 1.312.255,55                              | 1.194.844,30                              |
| Ostalo (kulturna dobra, obalni linijski prijevoz, otpad, itd.) | 1.012.517,54                              | 624.670,86                                |
| <b>UKUPNO</b>                                                  | <b>15.775.249,02</b>                      | <b>18.586.733,99</b>                      |

**Izvor:** Ministarstvo financija, Registar koncesija

Iz prikazanog u tablici 13. razvidno je kako su koncesije na pomorskom dobru najveći generator porasta dugovanja s osnova koncesijske naknade u 2024. godini pri čemu je evidentiran dug u iznosu od 7,2 milijuna eura, a velikim dijelom se odnosi na koncesije koje daju županije i općine/gradovi na pomorskom dobru (dugovanje iz nadležnosti Ministarstva mora, prometa i infrastrukture evidentirano u iznosu od 3,4 milijuna eura), dok je za područje/vrstu koncesije ugljikovodika evidentiran dug u iznosu od 3,2 milijuna eura (radi gore navedene problematike plaćanja naknada za zauzetu površinu koja dospijeva 31.12. tekuće godine te njihove uplate na dan dospeljeća, obrade podataka i uparivanja u Registru koncesija), rudarstva 1,1 milijuna eura, korištenje voda 1,3 milijuna eura, poljoprivrednog zemljišta 1,9 milijuna eura, lučke uprave-proračunski korisnici u iznosu od 1,2 milijuna eura.

Ukupan iznos dugovanja iz područja rudarstva (1,1 milijuna eura) može se podijeliti na dugovanje za naknadu za zauzetu površinu koje iznosi 419,4 tisuća eura i 672,9 tisuća eura koji se odnosi na eksploataciju. Dugovanja se odnose isključivo na ugovore koji su istekli i koji su u određenim insolventijskim procedurama a čije rješavanje ne ovisi o postupanju davatelja koncesije. Obzirom da nema dugovanja za aktivne ugovore može se zaključiti kako u ovom slučaju davatelj koncesije za ugovore o koncesiji provodi sve radnje obuhvaćene politikom koncesija sukladno odredbama krovnog zakona.

Nadalje, dugovanja iz područja ugljikovodika (nafta/plin i geotermalne vode) koja na dan 31. prosinca 2023. godine ukupno iznose 3,2 milijuna eura možemo podijeliti na dugovanja za eksploataciju koja iznose 1,2 milijuna eura i koje generira jedan koncesionar, dok se iznos dugovanja od 1,8 milijuna eura odnosi na dug za zauzetu površinu.

Važno je uzeti u obzir kako je Uredbom o naknadi za koncesiju za eksploataciju mineralnih sirovina („Narodne novine“, br. 44/24.) određeno da naknada za zauzetu površinu dospijeva na naplatu najkasnije do 30. lipnja tekuće godine, što je promjena u odnosu na raniji propis koji je određivao da naknada dospijeva do 31. prosinca tekuće godine.

Međutim, naknada za zauzetu površinu za ugovore iz područja ugljikovodika i dalje dospijeva krajem godine, odnosno 31. prosinca 2024. godine te je podatak o dugovanjima generiran iz Registra koncesija na dan 31. prosinca 2024. godine, dok uplate koje su izvršene na taj dan ili dan ranije nužno nisu evidentirane u Registru koncesija jer obrada uplata ovisi o bankama, obradama naloga i ostalim čimbenicima koje proizlaze iz zakonskih odredbi koje reguliraju platni promet.

Naplate koncesijskih dugovanja uočenih tijekom 2024. godine, ali i ranijih godina ukazuju na činjenicu kako nerijetko davatelji koncesija ne provode adekvatna postupanja prisilnih naplata niti postupke raskida ugovora o koncesiji. To je i obveza koja proizlazi iz Zakona o koncesijama, ali i posebnih zakona na osnovu kojih su dane koncesije.

Međutim, važno je za istaknuti kako je rješavanje dugovanja društava u teškoćama (stečajevi, predstečajne nagodbe itd.) vremenski izrazito dug pravni proces i obično se radi o rješavanju pojedinačnih slučajeva što je posljedica i obilježje zakonskog okruženja i učinkovitosti provedbi insolventijskih procedura.

Daljnje smanjenje, koje ovisi o provedbi insolventijskih procedura, ovisi o niz drugih postupanja uključenih strana, pri čemu se vremenski isto provodi u rokovima koji nisu zadovoljavajući i na koje u velikoj mjeri davatelj koncesije nema veći upliv. Međutim, bez obzira na sustavne zakonodavne okvire i uočene manjkavosti, dužnost i obveza davatelja koncesije, a što je regulirano i odredbama Zakona o koncesijama jest pravovremeno uočavanje poteškoća kroz praćenje poslovanja koncesionara te pravovremeno reagiranje prilikom kašnjenja u plaćanju dospjelih obveza što je i obveza utvrđena u Zakonu o proračunu („Narodne novine“, br. 144/21.) kao krovnom aktu javnih financija. Na takav način se izbjegavaju okolnosti koje vode u povećanje gubitaka uslijed nepostupanja davatelja koncesija, a koje su mogle biti uočene da se na primjeren način pratilo poslovanje koncesionara.

Prema podacima iz tablice 14. na dan 31. prosinca 2024. godine bilo je 2.167 dužnika te je njihov broj smanjen za 226 dužnika u odnosu na isti dan prethodne godine. Smanjenje broja dužnika evidentno je u najnižim razredima duga, dok je do povećanja broja dužnika došlo u višim razredima dugovanja. Važno je istaknuti kako povećanje broja dužnika u razredima s najvećim iznosom duga najznačajnije utječu na povećanje ukupnog iznosa dugovanja.

**Tablica 14.** Broj dužnika prema iznosu duga (u eurima)

| Iznos duga u eurima     | Broj dužnika na dan 31.12.2024. |
|-------------------------|---------------------------------|
| 1,50 - 69,99            | 732                             |
| 70,00 - 144,99          | 136                             |
| 150,00 - 699,99         | 423                             |
| 700,00 - 1.499,99       | 230                             |
| 1.500,00 - 3.999,99     | 287                             |
| 4.000,00 - 6.999,99     | 113                             |
| 7.000,00 - 14.999,99    | 111                             |
| 15.000,00 - 49.999,99   | 86                              |
| 50.000,00 - 99.999,99   | 19                              |
| 100.000,00 - 149.999,99 | 9                               |
| 150.000,00 - 499.999,99 | 14                              |
| 500.000,00 - 999.999,99 | 2                               |
| 1.000.000,00 i više     | 5                               |
| <b>UKUPNO</b>           | <b>2.167</b>                    |

*Izvor: Ministarstvo financija, Registar koncesija*

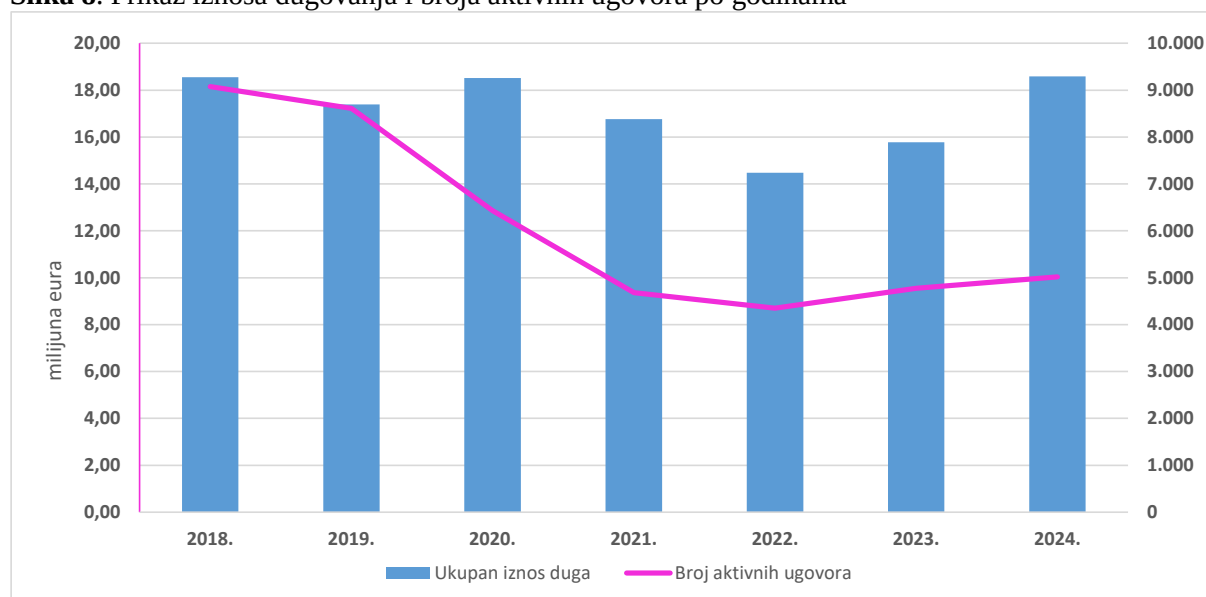
Ako se promatra iznos duga prema visini (po razredima), što je sadržano u tablici 14., 732 dužnika u 2024. godini nalaze se u najnižem razredu iznosa duga (1,50 - 69,99 eura). Kašnjenje u plaćanju naknade za koncesiju u ovom slučaju nije vremenski dugo. Broj dužnika smanjuje se sa visinom duga, što znači da manji broj dužnika kumulira značajne iznose dugovanja. Koncesionari čiji pojedinačni dug prelazi 500 tisuća eura (njih 7), ukupno generiraju najveći dio duga (8,2 milijuna eura).

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

Uzimajući u obzir činjenicu da se od ukupnog iznosa duga (18,6 milijuna eura) na dan 31. prosinca 2024. godine 7,8 milijuna kuna odnosno 41,9 posto odnosi na istekle ugovore, može se zaključiti kako istekli ugovori značajno generiraju ukupan iznos dugovanja. Kao što je prethodno navedeno, u velikom broju slučajeva radi se o gospodarskim subjektima koji su se tijekom poslovanja, našla u poteškoćama, a čiji iznos duga odnosno rješavanje istoga predstavlja dugotrajan proces koji uključuje postupanja većeg broja državnih tijela i drugih vjerovnika koji sudjeluju u ovim postupanjima u skladu s provedbom insolventcijskih procedura.

Međutim, uzimajući u obzir činjenicu kako je u prikaz dugovanja uključeno i dugovanje za zauzetu površinu iz nadležnosti naftnog rudarstva, a koja je plaćena, ali nije bila „uparena“ u trenutku uvida u Registra koncesija, može se pretpostaviti kako bi ukupan broj dužnika bio manji, kao i iznos ukupnog duga te bi i raspored dužnika po razredima duga izgledao drugačije ponajviše u višim razredima dugovanja. Rješavanje istoga se nastoji od strane Ministarstva financija ubrzati, no u konačnici ovisi o isključivoj nadležnosti davatelja koncesije koji bi trebao ažurirati postojeće evidencijske baze za koje je odgovoran.



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

**Izvor:** Ministarstvo financija, Registar koncesija

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

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

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

Kako bi se na vrijeme prepoznale možebitne situacije koje bi mogle ukazivati na generiranje dugovanja, davatelji koncesija trebaju kontinuirano aktivno slijediti politiku koncesija



propisanu zakonskim odredbama kako bi koncesioniranje značajnije pridonijelo gospodarskom rastu uz minimalne rizike za davatelje koncesija.

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

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

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

Inspektori Ministarstva financija koji obavljaju financijski nadzor u području koncesija, mogu navedeni nadzor obavljati samostalno nad koncesionarom koji ne izvršava obveze u skladu s ugovorom o koncesiji i posebnim propisima, temeljem podataka iz Registra koncesija, prijava, zahtjeva nadležnih državnih odvjetništava, kao i na zahtjev davatelja koncesije. Postupak nadzora se može pokrenuti i kod onih fizičkih i pravnih osoba za koje se po prijavi ili na drugi način saznalo da postoji sumnja da obavljaju djelatnost za koju je potrebna koncesija, bez dodijeljene koncesije. Po obavljenom financijskom nadzoru inspektor u konačnici donosi rješenje temeljem odredbi Zakona o koncesijama, Zakona o općem upravnom postupku („Narodne novine“, br. 47/09. i 110/21.) i Općem poreznom zakonu („Narodne novine“, br. 115/16., 106/18., 121/19., 33/20., 42/20., 114/22. i 152/24.) kojim nalaže uplate iznosa neplaćene ili manje plaćene naknade za koncesiju u nadležni proračun/proračune ili na račun pravne osobe davatelja koncesije.

Ovlašteni službenici Carinske uprave su tijekom 2024. godine obavili ukupno 149 nadzora iz područja koncesija, od čega su u 23 nadzora utvrđene nepravilnosti i novoutvrđene obveze iznosile su 3.021.035,58 eura s kamatama.

U 2024. godini doneseno je 37 rješenja, izdano je 69 prekršajnih naloga s ukupnim iznosom prekršajne kazne od 113.925,00 eura. U istom razdoblju protiv donesenih rješenja pokrenuto je 5 upravnih sporova.

Utvrđena je protupravno stečena imovinska korist u iznosu od 1.539.527,82 eura. Isto tako u navedenom razdoblju u tijeku nadzora naplaćeno je 1.766.840,09 eura obveza i imovinske koristi. Nadležnim Državnim odvjetništvima dostavljane su obavijesti i zapisnici o obavljenim nadzorima u 5 predmeta.

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

Primarni cilj nadzornih aktivnosti Carinske uprave u području koncesija je sprječavanje nezakonitog postupanja i oštećenja državnog proračuna od srane pravnih i fizičkih osoba koje obavljaju samostalnu djelatnost na područjima za koje je potrebno ishoditi koncesiju, a isti je obavljaju bez ugovora o koncesiji. Takvi nadzori se u pravilu ne mogu planirati obzirom da se

sve činjenice utvrđuju na terenu izlaskom inspektora samostalno ili po zaprimljenim prijavama bilo od fizičkih bilo od drugih osoba.

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

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

## **7. AKTIVNOSTI U DEFINIRANJU POLITIKE KONCESIJA I PODUZIMANJE MJERA TIJEKOM 2024. GODINE U SUSTAVU KONCESIJA**

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

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

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

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

### **7.1. Poduzete mjere i aktivnosti**

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

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

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

Tijekom 2024. godine Ministarstvo financija je poduzimalo aktivnosti kojima se nadležnim tijelima jedinica lokalne samouprave skretala pozornost na sve propuštene radnje i neispunjenje

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

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

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

### **7.2. Poduzimanje mjera i otklanjanje nedostataka**

Ministarstvo financija je ulaganjem napora i u suradnji s nadležnim tijelima i davateljima koncesija tijekom 2024. godine, nastavilo s unapređenjem i ciljanim pomacima usmjerenim otklanjanju nedostataka i uočenih nepravilnosti u radu koncesionara. Za očekivati je da će tijekom budućeg razdoblja doći do daljnjeg smanjenja odstupanja kod uočenih nepravilnosti, poglavito smanjenja neizvršavanja obveza iz ugovora o koncesijama.

### **7.3. Nadzor nad ispunjenjem ugovornih obveza i održavanju kvalitete**

U prilog provedbi učinkovite politike koncesija, za istaknuti je da osim jasno definiranog nadzora nad poslovanjem koncesionara iznijetih u ovom izvješću, treba istaknuti i nužnost postupanja davatelja u odnosu na nadzor koji uključuje kontrolu kvalitete posebice pružanja usluga koji su temeljeni na koncesijskim ugovorima, ali ne isključujući pritom i radove ili gospodarsko korištenje općeg ili drugog dobra. Neovisno, radi li se o javnim uslugama ili uslugama koje su čiste komercijalne naravi, davatelji koncesija bi trebali ažurno pratiti izvršenje ugovora o koncesiji i u slučaju odstupanja poduzimati za to i određene mjere koje ne isključuju i raskid ugovora o koncesiji, ako uočena odstupanja ne budu otklonjena ili kao takva predstavljaju kršenje ugovornih obveza.

Navedene radnje i mjere od strane davatelja koncesije moraju u još većoj mjeri biti usmjerene na ove okolnosti, a što bi trebalo ojačati kvalitetnijim i jasnijim ugovornim odredbama u kojima davatelj koncesije vrlo detaljno treba definirati obveze koncesionara koje su kao takve mjerljive u svakom trenutku. Posebice se to odnosi na buduće, nove ugovore o koncesijama koje bi trebalo kontinuirano unaprjeđivati, a pritom ne isključujući buduće nove modele koje mogu imati i narav ugovora o javno – privatnom partnerstvu s elementima koncesijskih ugovora.

Na takav način, a što se velikim dijelom i definira politikom koncesija u budućnosti će se osim ostvarenja kvalitete kroz tzv. načelo vrijednosti za novac, postići još bolja kvaliteta javne usluge, ali i drugih oblika sadržanih u modelima koncesioniranja.

#### **7.4. Uloga indeksacije i podzakonskih akata u očuvanju vrijednosti koncesijskih naknada**

Kada je riječ o naknadama za koncesiju, a u odnosu na prikazano kretanje i ostvarenja u 2024. godini važnim je za izdvojiti nekoliko bitnih činjenica koje utječu na sadašnje ostvarene prihoda od koncesija, odnosno razmatranje mogućnosti njihova povećanja.

U prilog tomu, od posebne važnosti je naglasiti kako naknade za koncesiju predstavljaju ključan fiskalni instrument kojim se ostvaruje protučinidba za davanje javnog dobra, prava ili ovlasti privatnom subjektu/gospodarskom subjektu na korištenje i gospodarsko iskorištavanje resursa u vlasništvu Republike Hrvatske.

U svojoj naravi, naknada odražava tržišnu vrijednost prava korištenja te mora biti ekonomski opravdana, transparentno određena i proporcionalna gospodarskoj koristi koju koncesionar ostvaruje. Kako je to i iznijeto u okviru ovoga Izvješća, koncesijske naknade se oblikuju kroz dvije osnovne komponente, fiksnu i varijabilnu. Pritom, s ekonomskog gledišta fiksna naknada osigurava stabilan prihod davatelju koncesije, dok varijabilna komponenta omogućuje dinamično praćenje poslovnih rezultata koje ne isključuje i moguće dijeljenje rizika, ovisno o koncesijskom modelu i ugovornim odredbama.

Isto tako, njihova funkcionalnost uvelike ovisi o redovitom praćenju i usklađivanju s promjenama u makroekonomskom i tržišnom okruženju što je potrebno pažljivo sagledati od strane svakog pojedinog resornog tijela, odnosno u odnosu na pripadajuće sektorske/posebne propise i podzakonske akte.

S tim u vezi, naknada za koncesiju podložna je promjenama koje se provode kroz indeksaciju u okviru samih ugovora ili definirano podzakonskim aktima u pojedinim područjima koncesioniranja.

U okviru ostvarenja prihoda od naknada za koncesiju, problem nastaje kada se iznosi koncesijskih naknada, utvrđeni podzakonskim aktima ili ugovorima, ne revaloriziraju kroz dulje vremensko razdoblje. Takva svojevrsna statičnost davatelja koncesije dovodi do realnog smanjenja vrijednosti prihoda davatelju koncesije (javna tijela), budući da nominalni iznos naknade, iako formalan, ne odražava promijenjenu kupovnu moć novca niti realne tržišne odnose. Uslijed kumulativnog učinka inflacije i promjena cijena proizvodnih faktora, odnosno makroekonomskih kretanja u dužem razdoblju, fiksna naknada u realnim terminima, ukoliko se promatraju ugovori sklopljeni na dugi rok, primjerice prije deset ili više godina, izgubila je značajan dio svoje vrijednosti.

Isto se jednim dijelom može primijeniti i u odnosu na varijabilne naknade, jer ovisno o tržišnoj utakmici i kretanjima u pojedinim sektorima, povećanje varijabilnih naknada može biti opravdano, ali pritom dokazivo u okviru adekvatnih analiza koje dokazuju kretanja u pojedinim sektorima prilikom čega se mogu povećati prihodi po ostvarenim koncesijskim naknadama. Pritom, od posebne je važnosti sagledavanje tržišnih prilika i poslovanja poduzetnika koji se nalaze u režimu koncesioniranja.

U takvim okolnostima, posljedica je da koncesionari koji posluju prema neusklađenim „naknadama za koncesiju“ u stvarnosti plaćaju bitno manju naknadu za isto pravo, čime dolazi do ekonomske nejednakosti i narušavanja fiskalne neutralnosti sustava koncesija.

Posebice je to izraženo kod novih ugovora ili pak prilikom mogućih izmjena ugovora o koncesiji. Pored navedenog, mnogi koncesijski ugovori koji datiraju s kraja prošlog ili početka ovog stoljeća sadržavaju ugovorne odredbe koje se ne može jednostrano mijenjati, te čine svojevrsna stečena prava, pri čemu se postojeći koncesionari nalaze u povoljnijem položaju od davatelja koncesije i pritom vodeći se poslovnom logikom oportunistički sagledavaju svoju poziciju koja čini okvire stečenih prava, a koja se ne mogu mijenjati bez suglasja obje ugovorne strane.

U tom smislu, općenitim je prije svega nužno institucionalizirati mehanizme periodičke revalorizacije koncesijskih naknada kroz indeksaciju na relevantne makroekonomske pokazatelje, primjerice nacionalni indeks potrošačkih cijena (CPI). Time bi se očuvala realna vrijednost „javnog prihoda/javnih davanja“ i uspostavila transparentna veza između gospodarskih kretanja i fiskalnih učinaka koncesijskog sustava.

Takav pristup ne bi samo pridonio fiskalnoj održivosti, već bi ojačao i načelo ekonomske ravnoteže između javnog i privatnog sektora, čime bi koncesije zadržale svoj karakter pravednog i učinkovitog instrumenta, a ne sredstva za generiranje neosnovanih „privatnih renti“ uslijed moguće regulatorne inertnosti.

Nadalje, posebnu pozornost zaslužuju i podzakonski akti kojima se propisuje način i visina obračuna koncesijskih naknada, za određena područja koncesioniranja, koje utječu na promjenu naknade za koncesiju, a koji se u nekim slučajevima nisu mijenjali više od desetljeća.

Takva uočena narav „normativne statičnosti“, iako pravno održiva i valjana, ekonomski ipak dovodi do gubitka realne vrijednosti javnih resursa i narušava načelo jednakog tržišnog postupanja.

Potrebno je stoga pristupati njihovoj izmjeni, doradama i modernizaciji kroz sustavnu procjenu učinkovitosti postojećih modela te ugradnju automatskih korekcijskih mehanizama koji bi osigurali usklađenje s aktualnim gospodarskim pokazateljima. Time bi se ojačala transparentnost, predvidivost i održivost sustava koncesija te potaknulo odgovorno upravljanje javnim dobrima u skladu s načelima suvremenog ekonomskog upravljanja.

S tim ciljem i vodeći se odredbama Zakona o koncesijama, Ministarstvo financija potiče davatelje koncesija na pro-aktivno postupanje što bi trebalo od strane davatelja koncesija biti prepoznato i uz povećani angažman usklađeno normativnim izmjenama odredbi sektorskih/posebnih zakona.

Provedba indeksacije i redovito ažuriranje podzakonskih akata potvrđuju predanost kontinuiranom unapređenju sustava koncesija te osiguravaju pravedno, transparentno i održivo upravljanje javnim resursima. Ujedno na ovakav način se omogućuje pravodobno reagiranje na promjene gospodarskih okolnosti, jača fiskalna stabilnost i potiče dugoročna održivost prihoda od koncesija, te se model koncesija dodatno učvršćuje kao učinkovit i pravedan instrument gospodarskog razvoja Republike Hrvatske.



## ZAKLJUČNO

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

Uzimajući u obzir značaj provođenja aktivne politike koncesija tijekom 2024. godine, Ministarstvo financija je postupalo u skladu sa svojim nadležnostima i djelokrugom, te je sukladno Zakonu o koncesijama provodilo sve mjere i aktivnosti s ciljem jačanja sustava, praćenja rada koncesionara i izvršavanja obveza iz ugovora o koncesijama, ali i procedure koja se odnosi na učinkovitiju dodjelu koncesija u različitim sektorima gospodarstva. Aktivna uloga Ministarstva financija ogledala se u poticanju djelovanja davatelja koncesija prema svakom pojedinom koncesionaru potičući financijsku disciplinu i poštivanje izvršenja obveza iz ugovora o koncesijama.

Unatoč tome što je u velikoj mjeri određivanje koncesijskih naknada propisano zakonskim i podzakonskim odredbama posebnih zakona koje definiraju pojedina područja koncesioniranja, Ministarstvo financija kontinuirano je i tijekom 2024. godine poduzimalo značajne napore kako bi ukazalo davateljima koncesija na nužnost postizanja uravnoteženog ugovornog odnosa između davatelja koncesije i koncesionara prilikom sklapanja novih ugovora određivanjem realnih i objektivnih iznosa koncesijskih naknada, uzimajući u obzir recentna gospodarska kretanja te temeljeno na analizama i/ili Studijama opravdanosti davanja koncesija.

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

Sukladno tome, jedna od glavnih smjernica Ministarstva financija u budućem razdoblju prvenstveno će biti usmjerena na aktiviranje svih davatelja koncesija da u što većoj mjeri pristupe sagledavanju i analizi postojećih koncesijskih naknada, prvenstveno kroz instrument indeksacije postojećih naknada za koncesiju, kako novih ugovora o koncesiji kroz određivanje indeksacije kao sastavnog dijela koncesijskog ugovora tako i ugovora koji su trenutno aktivni, kako bi se pokrenule sve radnje i osiguranja primatelja prihoda, odnosno proračuna, kako državnog tako i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, ponajviše u područjima koncesioniranja gdje se ugovori o koncesiji sklapaju na dugi vremenski period (npr. od 20, 30, pa i 50 godina).

Ministarstvo financija je i tijekom 2024. godine provodilo sve aktivnosti sukladno ranijim preporukama Državnog ureda za reviziju, a koje se odnose na usklađenje podataka o prihodima u Registru koncesija i glavnoj knjizi državnog proračuna kao i praćenje izvršavanja obveza koje proizlaze iz ugovora o koncesiji s obilježjem javno-privatnog partnerstva.

Razvojem koncesijskih modela i u skladu sa sektorskim politikama, Ministarstvo financija će u području koncesija poduzimati dodatne napore i aktivno se angažirati u suradnji sa svim davateljima koncesija.

Europska unija se u 2024. godini odredila ka sveobuhvatnoj analizi trenutnog stanja i iznalaženju novih određenja jer su uspostavljeni poslovni modeli stavljeni na izazov i neke ključne ekonomske ovisnosti pretvaraju se u geopolitičku ranjivost.

S obzirom na promjenjivo globalno okružno i sve veću nestabilnost, Strateški program EU za razdoblje 2024. – 2029. temeljiti će se na trima stupovima: slobodnoj i demokratskoj Europi, snažnoj i sigurnoj Europi; prosperitetnoj i konkurentnoj Europi što će učiniti Europu suverenijom i spremnijom za suočavanje s neposrednim i budućim izazovima.

S tim u vezi, a kako bi se ojačala suverenost Europe u strateškim sektorima i kako bi ona postala tehnološka i industrijska sila, prioriteti EU-a u tom području uključuju, između ostalog i dublje jedinstveno tržište, osobito za energetiku, financije i telekomunikacije te znatna zajednička ulaganja kojima se mobiliziraju i javna i privatna sredstva, među ostalim putem Europske investicijske banke i integriranih europskih tržišta kapitala.

Određivanjem novog smjera gospodarstva Europske unije, koje će zahtijevati transformaciju europskog gospodarstva podrazumijevati će aktivnu ulogu svih zemalja članica kroz npr. poticanje razvoja infrastrukturnih projekata, inovacija i itd.. Stoga, u narednim godinama očekuju se ekonomske promjene koje će imati utjecaja i na modele koncesioniranja odnosno projekte javno-privatnog partnerstva.

Slijedom svega navedenog, a uzimajući u obzir okolnosti i poslovno okružno tijekom 2024. godine, može se zaključiti kako su u području koncesioniranja tijekom 2024. godine ostvareni zadovoljavajući rezultati.

POPIS SLIKA I TABLICA:

|                                                                                                                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| <b>Slika 1.</b> Prikaz broja aktivnih ugovora o koncesiji po godinama.....                                                                                                     | 10 |
| <b>Slika 2.</b> Usporedba ukupnih prihoda u 2023. i 2024. godini (u milijunima eura).....                                                                                      | 17 |
| <b>Slika 3.</b> Prikaz udjela vrste prihoda u ukupnim prihodima od koncesija u 2024. godini.....                                                                               | 18 |
| <b>Slika 4.</b> Prikaz izravnih prihoda državnog proračuna kroz godine (u milijunima eurima).....                                                                              | 19 |
| <b>Slika 5.</b> Prihodi županijskih i općinskih/gradskih proračuna u zajedničkim prihodima državnog, županijskih i općinskih/gradskih proračuna u 2023. i 2024. godini.....    | 22 |
| <b>Slika 6.</b> Obavijesti o namjeri davanja koncesija po godinama i prema vrsti koncesije .....                                                                               | 26 |
| <b>Slika 7.</b> Prikaz broja planiranih i sklopljenih ugovora o koncesiji po godinama.....                                                                                     | 29 |
| <b>Slika 8.</b> Prikaz iznosa dugovanja i broja aktivnih ugovora po godinama .....                                                                                             | 37 |
| <br>                                                                                                                                                                           |    |
| <b>Tablica 1.</b> Prikaz broja aktivnih ugovora u Registru koncesija .....                                                                                                     | 8  |
| <b>Tablica 2.</b> Prikaz broja aktivnih ugovora o koncesiji po godinama .....                                                                                                  | 9  |
| <b>Tablica 3.</b> Prikaz iznosa ukupnih prihoda od naknade za koncesiju (u eurima).....                                                                                        | 14 |
| <b>Tablica 4.</b> Prikaz ukupnih prihoda od naknade za koncesiju po vrstama koncesije (u eurima) .....                                                                         | 15 |
| <b>Tablica 5.</b> Prikaz prihoda Državnog proračuna (izravni i s osnova zajedničkih prihoda) od naknade za koncesiju po vrstama koncesije (u eurima) .....                     | 19 |
| <b>Tablica 6.</b> Prikaz prihoda jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave od naknade za koncesiju s osnova zajedničkih prihoda po vrstama koncesije (u eurima)..... | 22 |
| <b>Tablica 7.</b> Prihodi od ostalih naknada (u eurima).....                                                                                                                   | 24 |
| <b>Tablica 8.</b> Broj Obavijesti o namjeri osnivanja stručnih povjerenstava .....                                                                                             | 25 |
| <b>Tablica 9.</b> Prikaz broja koncesija objavljenih u Obavijesti o namjeri davanja koncesije.....                                                                             | 26 |
| <b>Tablica 10.</b> Broj sklopljenih ugovora .....                                                                                                                              | 27 |
| <b>Tablica 11.</b> Planirani broj koncesija i broj sklopljenih ugovora .....                                                                                                   | 28 |
| <b>Tablica 12.</b> Iznos dugovanja prema davateljima koncesija (u eurima) .....                                                                                                | 33 |
| <b>Tablica 13.</b> Iznos duga prema vrsti koncesije (u eurima).....                                                                                                            | 34 |
| <b>Tablica 14.</b> Broj dužnika prema iznosu duga (u eurima) .....                                                                                                             | 36 |